

THÈSE DE

PARIS.

1889

N^o. 06.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

ESSAI SUR LES CONCESSIONS DE TERRES
AUX VÉTÉRANS

Sur les Zones frontières

DROIT FRANÇAIS

DES

SERVITUDES MILITAIRES

SPÉCIALEMENT

DES SERVITUDES MILITAIRES AUTOUR DES PLACES DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le mercredi 10 juillet 1889, à 3 heures du soir

PAR

L.-E. Gaston MERCIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL,

Lauréat de la Faculté de Montpellier (Mention : Droit Criminel) Concours de 1884,

Lauréat de la Faculté de Paris (Mention : Droit Romain) Concours de 1885.

Président : M. HENRY MICHEL, professeur.

Suffragants : { MM. GLASSON, } *professeurs.*
 { MASSIGLI, }
 { GIRARD, } *agrégé.*

Le Candidat répondra, en outre, aux questions qui lui seront faites sur les autres matières de l'enseignement.

PARIS

IMPRIMERIE DES ÉCOLES

HENRI JOUVE

23, Rue Racine, 23

1889

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

ESSAI SUR LES CONCESSIONS DE TERRES
AUX VÉTÉRANS

Sur les Zones frontières

DROIT FRANÇAIS

DES

SERVITUDES MILITAIRES

SPÉCIALEMENT

DES SERVITUDES MILITAIRES AUTOUR DES PLACES DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le mercredi 10 juillet 1889, à 3 heures du soir

PAR

L.-E. Gaston MERCIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL,

Lauréat de la Faculté de Montpellier (Mention : Droit Criminel) Concours de 1884,

Lauréat de la Faculté de Paris (Mention : Droit Romain) Concours de 1885.

Président : M. HENRY MICHEL, professeur.

Suffragants : { MM. GLASSON, } *professeurs.*
 { MASSIGLI, }
 { GIRARD. } *agrégé.*

Le Candidat répondra, en outre, aux questions qui lui seront faites sur les autres matières de l'enseignement.

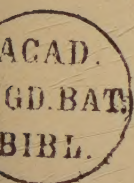
PARIS

IMPRIMERIE DES ÉCOLES

HENRI JOUVE

23, Rue Racine, 23

1889



LA FACULTÉ N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI
IMPROBATION AUX OPINIONS ÉMISES DANS LES THÈSES; CES
OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME PROPRES A LEURS
AUTEURS.

DROIT ROMAIN

ESSAI SUR LES CONCESSIONS DE TERRES

AUX VÉTÉRANS

Sur les Zones frontières

INTRODUCTION

L'Empire Romain sous Auguste comprenait les provinces du Sénat et les provinces de l'Empereur. Le Sénat eut la Sardaigne et la Corse, la Sicile, la Narbonnaise, la Bétique, la Macédoine, l'Achaïe, la Crète, la Bithynie, Chypre, l'Afrique et la Cyrénaïque. L'Empereur garda pour lui la Tarraconaise, la Lusitanie, la Gaule (Aquitaine, Lugdunaise et Belgique), la Coélésyrie, la Cilicie, l'Egypte, la Dalmatie, la Vindélicie, la Pannonie, la Norique et la Mœsie, c'est-à-dire en général les provinces voisines des régions de la Germanie et de la Dacie, des pays de l'Euphrate et du Nil, là où devaient stationner les légions chargées de la surveillance et de la garde des frontières.

Auguste avait très bien compris que si les légions romaines avec leurs soldats levés chaque année avaient pu conquérir cet immense empire, une armée permanente était désormais indispensable pour le conserver, et il créa vingt-cinq légions, fortes de trois cent mille hommes, qui furent cantonnées aux extrémités de l'Empire le long des frontières depuis les confins de la Bretagne jusqu'aux déserts de la Lybie. La durée légale du service fut fixée à douze ans pour les prétoriens, à seize ans pour les légionnaires ; mais plus tard, cette limite fut portée à seize ans pour les prétoriens, à vingt ans pour les légionnaires, état de choses qui devait se perpétuer sans modifications jusqu'à Dioclétien (1). Ces légions ainsi dispersées, entourées d'ennemis bien supérieurs en nombre vont être sans cesse inquiétées par les peuples barbares en contact avec elles. Aussi voit-on dès le début de l'Empire les meilleurs généraux de Rome, Agrippa, Drusus, Tibère, Germanicus, se porter tour à tour sur les points menacés et faire reculer les envahisseurs. Mais la révolte comprimée sur un point renaît sur un autre. Les conflits se multiplient de jour en jour plus graves, plus inquiétants. Tout d'abord, les armées romaines, fortes de leur organisation savante et de leur discipline, remportent des succès faciles ; mais peu à peu ces perpétuels contacts apprennent aux vaincus l'art de vaincre ; ils ont pour eux le nombre ; mieux disciplinés et mieux commandés ils vont franchir les frontières de tous côtés.

D'autre part, le recrutement des légions devient de jour en jour plus difficile. L'esprit militaire n'avait pas survécu aux dernières guerres de la République. Déjà, depuis

(1) Constit. 9. C. *Justinien*, VII, 64.

Auguste, Rome et l'Italie ne fournissaient presque plus de contingents (1). En vain, pour attirer les soldats sous les drapeaux leur promet-on des avantages sans cesse plus considérables. Leur temps de service terminé, dès qu'ils entrent dans la classe des vétérans, on leur concède des terrains sur les frontières de l'Empire ; on les gratifie d'honneurs et d'argent, cela ne suffit pas. Et les Empereurs se voient forcés d'appeler à leur aide les Barbares eux-mêmes, de les incorporer dans les légions pour les opposer à d'autres Barbares. Dès le III^e siècle, l'armée était à peine romaine. La Thrace et la Germanie alimentent les légions qui sont commandées par des généraux dont les noms barbares attestent l'origine. A ces barbares, devenus vétérans, on va également concéder des terres sur les frontières, système excellent si derrière ce premier rideau de troupes s'étaient toujours trouvées des légions romaines pour les appuyer, mais système qui devint désastreux quand les effectifs des légions cessèrent d'être fournis par les citoyens (2). Or, qu'advint-il ? Ces vétérans barbares, transplantés sur les frontières souvent loin de leur patrie d'origine, ne s'attachèrent pas à leur patrie d'adoption. Attirés par l'appât de riches butins, ils n'eurent garde de s'opposer aux invasions et se souvenant qu'ils étaient barbares eux aussi, ils se mêlèrent aux envahisseurs, fourni-

(1) Les Empereurs exigèrent toutefois que les jeunes gens des familles sénatoriales qui aspiraient à la carrière des honneurs satisfissent au devoir militaire. Ils servaient en qualité de tribuns de légion.

(2) Bien plus, dès le IV^e siècle, les légions reçurent l'ordre de se retirer dans l'intérieur des terres pour abandonner la protection des frontières aux troupes étrangères (Ripenses, Limitanei.) Mispoulet. *Instit. polit. des Romains*, t. II, p. 332 et suivantes.

rent à leurs bandes un élément de cohésion et de discipline nécessaires pour vaincre les dernières résistances des défenseurs de l'Empire et les guidèrent au pillage des riches cités de la Gaule, de l'Italie ou de l'Espagne. C'est ainsi que dès l'année 252, moins de trente ans après l'organisation des confins militaires de l'Empire, les Goths^s pénétrèrent en Illyrie jusqu'aux rives de l'Adriatique, les Alamans franchissent le Rhin, les Perses l'Euphrate. Puis ce sont les Huns, les Wisigoths, qui détruisent à Andrinople l'armée de Valens. L'Empire Romain était trop grand pour un seul homme. Après Théodose, il se fractionne en deux parties (395). En Occident, les invasions redoublent, jusqu'au jour où le chef des Hérules, Odoacre, prend Rome et dépose Romulus Augustule. L'empire d'Orient fut plus heureux, parce qu'il ne se trouva pas sur la route des invasions ; il atteignit son apogée dans la première moitié du vi^e siècle ; mais cet éclat éphémère se ternit sous les successeurs de Justinien. Il était réservé à Mahomet II de lui porter le dernier coup (1453).

Cette idée des concessions de terres, excellente en soi, ne produisit donc que de déplorables résultats. Toutefois, s'il fallait mesurer l'intérêt d'une question à l'importance qu'elle a eue dans l'histoire plutôt qu'aux résultats obtenus, nous devrions nous arrêter longuement sur cette question des concessions de terres. Elle n'a pas cessé de préoccuper les Empereurs romains. Les concessions ont été fort nombreuses ; il est certain qu'elles devaient être minutieusement réglementées, et l'on peut s'étonner qu'il ne nous soit parvenu sur ces divers points que des renseignements très succincts. Quelques mots à peine dans les textes de Justinien, de sept ou huit constitutions de Code Théodosien et des passages très brefs d'historiens, tels que

Tite-Live et Tacite..., et c'est tout. Nous possédons toutefois un grand nombre d'inscriptions tumulaires et des brevets de vétérans. Bien qu'ils ne fournissent pas des renseignements directs et précis, nous essaierons d'en tirer quelques éclaircissements sur une institution intéressante et peu connue. Le cadre de cette thèse et notre inexpérience ne nous permettent pas de longs détails. Sans doute, il y aurait là matière à un long et minutieux travail, d'autant plus que nous trouvions encore récemment sur les confins de la Basse-Autriche un ensemble d'institutions analogues aux concessions romaines; et par suite une étude approfondie aurait plus qu'un intérêt de curiosité archéologique. Mais nous devons nous borner à une esquisse, à un simple exposé.

CHAPITRE PREMIER

Des Vétérans. — Origine des concessions de terres.

Veteranus a eu plusieurs sens : dans les *Commentaires* de César, il désigne des troupes déjà aguerries (*Veteranæ legiones*) par opposition aux jeunes conscrits.

Veteranus eut ensuite le sens de soldats valides libérés de leur service militaire et qui se rengageaient pour un petit nombre d'années. On finit par les appeler plus spécialement des vexillaires. Ils n'étaient tenus que de combattre et étaient dispensés de tout autre service, à la condition de rester sous le vexille. Ceux qui contractaient un deuxième engagement étaient appelés *evocati*. Ce n'est dans aucun de ces sens que nous allons entendre le mot vétérân. Il signifie pour nous un homme qui, après avoir accompli son temps de service sous les drapeaux (20 ans pour les légionnaires et 16 ans pour les prétoriens) (1) est rendu à la vie civile(2). C'est ainsi que nous voyons Tacite, si précis sur le sens exact des mots, opposer les *milites* aux *veterani* (*Annales*, Liv. XIV.

(1) Dans les diplômes de Domitien et d'Hadrien on voit que le congé n'est habituellement accordé qu'après 25 ans et plus de service.

(2) Mispoulet. *Études d'institutions Romaines*, p. 232.

Chap. 31). En retour de ses longs services, le vétéran recevait, à titre de récompense (à moins qu'il n'eût été congédié avec la *missio ignominiosa*), une somme d'argent (1) qui devait être payée par une caisse particulière, l'*ærarium militare*, et sur des ressources spécialement affectées à ce service (2); plus tard, une assignation de terres en Italie (3) ou dans les provinces remplaça l'argent. Le vétéran jouissait de certains privilèges; il ne pouvait pas être condamné aux mines, ni aux bêtes, ni aux travaux publics; il ne pouvait être battu de verges (4). S'il était marié, il obtenait pour lui, sa femme et ses enfants la cité romaine.

Il élevait à la même dignité la concubine dont, à sa sortie, il faisait sa femme légitime ou la première femme qu'il épousait, pourvu toutefois qu'elle ne fut pas barbare. Dans plusieurs diplômes, il est même dit formellement que si les vétérans avaient, antérieurement à leur libération, contracté une union avec une femme, ils auraient le droit de transformer cette union en *justæ nuptiæ*, avec effet rétroactif, de telle façon que le père aurait la puissance paternelle même sur les enfants nés pendant la durée du service (5). Antonin et son père les dispensent de travailler à la construction des vaisseaux (6). Ils ne

(1) Auguste ordonna, que les soldats, à l'expiration de leur service, recevraient une somme de 5.000 ou 3.000 drachmes suivant qu'ils étaient prétoriens ou légionnaires.

(2) Daremberg et Saglio : t. I, p. 119 et suivantes.

(3) *Annales* I, 17. Tacite. — *Corpus Inscript. latin*, t. III, nos 1193-1194-1195.

(4) Lois 1 et 3, Dig. Liv. XLIX, tit. XVIII.

(5) Mispoulet. *Inst. romain*, t. II, p. 366.

(6) Loi 5, Dig. Liv. XLIX, tit. XVIII

sont pas collecteurs d'impôts. Constantin les décharge des corvées, des contributions extraordinaires, de l'impôt sur les marchandises qu'ils exposent en vente. Les vétérans et leurs fils devaient être traités à l'égal des décurions (Marcien, Dig. XLIX, 18, 3.)

Pour assurer la jouissance de ces privilèges extrêmement avantageux, on délivrait aux vétérans qui avaient obtenu la *missio honesta*, *causaria* ou *graciosa* des lettres de vétérançe (*testimoniales*) (1) qui servaient de preuve pour justifier leur condition. Il est probable qu'il y eut des abus, car nous trouvons dans les textes un ensemble de dispositions ayant pour but de réprimer ce genre de fraude qui consistait à se dire vétéran, alors qu'on n'avait peut-être jamais été soldat (2).

Reconnaissons toutefois, en passant, qu'à certains points de vue le vétéran était moins favorisé que le soldat sous les drapeaux. Ainsi, le testament qu'il avait fait à l'armée *modo militari* ne restait valable que durant l'année de sa libération. Sous les drapeaux, le soldat était dispensé de la tutelle (privilège absolu) : vétéran, il ne pouvait refuser la tutelle des enfants d'un militaire ou d'un co-vétéran, s'il n'était encore dans l'année qui suivait son congé ou s'il n'était déjà chargé d'une tutelle de ce genre.

Mais la plus importante des récompenses octroyées aux vétérans, et celle qui doit nous occuper spécialement, ce furent les concessions de terres, soit dans l'intérieur des provinces, soit sur les zones-frontières. Bien

(1) Code Théodosien. L. I, *De testim.* Loi 7 de *re milit.* Loi 4 de *Veter*, au liv. VII.

(2) Cod. Théod. *De testim.* et Loi 12 De *Veter*, au liv. VII.

que ces deux genres de concessions n'aient pas eu le même but — les concessions à l'intérieur étant conçues dans un esprit de pure libéralité; au contraire, les distributions sur les territoires-frontières répondant à la nécessité de protéger l'Empire Romain — nous ne pouvons parler de la seconde de ces institutions sans dire quelques mots de la première. En remontant aux origines, nous les voyons se succéder tour à tour dans l'histoire primitive de Rome; et sous l'Empire, nous retrouvons les deux institutions juxtaposées.

Suivant les usages de la guerre observés tout d'abord par les Romains (1), la défaite d'un peuple mettait entièrement fin à son existence. Les habitants étaient vendus comme esclaves, les objets mobiliers confisqués et les terres réunies au domaine de l'État, à l'*ager publicus*. Puis une colonie de citoyens romains s'établissait sur le sol conquis. Cette occupation avait pour but d'assurer en ces lieux la domination romaine. Elle se justifiait par des considérations purement militaires à une époque où Rome, étendant ses conquêtes et entourée d'ennemis, devait, à défaut d'armée permanente, installer sur les territoires annexés des postes d'observation fournis par des soldats-citoyens. Des terres cultivées on formait trois lots : le premier était partagé entre les colons; le deuxième était assigné à la commune pâture moyennant le paiement d'une taxe; le dernier tiers était destiné à l'entretien du culte et des monuments publics. Quant aux terres non cultivées, elles ne recevaient aucune affecta-

(1) *Voy.* Marquardt. t. 1^{er} Trad. André Weiss et Louis Lucas, p. 130 et suiv. — Gaius, L. V, § 7. Dig. L., XLI, tit. I. — Gaius, Cr^o II, § 69.

tion spéciale. L'occupation provisoire en était permise à titre gracieux, sous la réserve du droit de l'État de les reprendre à toute époque. En fait, ce furent les patriciens qui seuls occupèrent ces terres parce qu'ils pouvaient les exploiter au moyen de leurs clients, et cette détention provisoire était souvent définitive, état de choses qui motiva les réclamations perpétuelles de la plebs et la présentation des lois agraires.

Avec les Gracques, la situation se modifie. L'Italie était conquise, et par suite le but primitivement assigné aux colonies était rempli. Le recrutement ne se faisait tout d'abord que d'après les classes du cens et les *capite censi* (prolétaires qui ne payaient que la capitation personnelle) n'étaient pas enrôlés, de telle sorte que la guerre terminée, le soldat redevenu citoyen retournait à ses occupations. Mais avec les guerres plus fréquentes et plus longues à mesure que Rome prenait de l'expansion, avec les luttes intestines de Marius et de Sylla, il y eut pénurie d'hommes, et il fallut incorporer sous les drapeaux une population des gens sans aveu qui, dans les moments de trêve, se trouvaient sans ressources et entretenaient une agitation perpétuelle en se mêlant à tous les complots. Pour les éloigner de Rome, le Sénat leur distribua des terres en Italie; et la part assignée à chacun d'eux fut déclarée inaliénable : on espérait ainsi les immobiliser sur leurs concessions.

En récompense de leurs services, les soldats de César reçurent de nombreuses assignations de terres en Italie. Bien plus, les triumvirs de l'an 43 avant J.-C. (Octave, Antoine et Lépide), après qu'il leur fut devenu impossible de disposer de terres vacantes en Italie, n'hésitèrent pas à dépouiller les propriétaires de leurs terrains; les

proscriptions furent nombreuses, et, pour subvenir à l'entretien de 170.000 anciens soldats, beaucoup de villes se virent dépouiller de leur territoire, sans compensation parfois, une indemnité était accordée aux habitants dépossédés, et les vétérans entraient dans la commune comme *cives novi*. Il était naturel que les chefs de parti qui se disputaient le pouvoir dans les dernières années de la République se montrassent généreux envers leurs soldats à qui ils devaient tout.

Nous avons ainsi rencontré trois étapes dans l'histoire des concessions de terres octroyées aux soldats. Dans la première qui se prolonge jusqu'à l'époque des Gracques, les colonies militaires sont créées pour conserver les possessions conquises.

Dans la deuxième, c'est pour écarter un péril social que le Sénat romain concède des terres aux soldats.

Enfin les triumvirs distribuent des terres à leurs soldats pour les récompenser de leurs services.

Avec les Empereurs, nous allons entrer dans une nouvelle phase de la question. Deux genres de concessions vont se trouver côte à côte : concessions à l'intérieur : concessions sur les frontières.

Il s'agit en effet, depuis la création de l'armée permanente par Auguste, de récompenser de longs et pénibles services, mais il s'agira surtout de protéger les frontières menacées. Nous ne retiendrons que les concessions de terres sur les frontières ; la plus intéressante de ces deux institutions et celle qui a attiré toute l'attention de Empereurs romains.

Nous pouvons dire qu'en cette matière l'idée de libéralité à titre de récompense a totalement fait défaut. Les

Empereurs n'ont vu là qu'un moyen ingénieux de protéger leurs frontières à bon marché. S'ils concèdent des terres, c'est qu'ils y sont contraints.

Notons ici qu'en l'an 110 avant J.-C., les Teutons qui avaient envahi la Gaule se trouvèrent sur les bords du Rhône en présence des troupes romaines, commandées par le consul Silanus. Ils demandèrent à ce dernier de leur donner des terres, offrant en retour de faire pour la République toutes les guerres qu'elle exigerait d'eux : « Rome, répondit Silanus, n'a ni terres à donner ni services à demander » c'était vrai en ce temps là ; mais plus tard, Rome eut grand besoin d'être secourue, et cette idée de concessions de terres en échange de services militaires va être mise en pratique et développée par les Empereurs ; mais alors ce ne sont plus des barbares qui sollicitent. Les rôles étaient bien changés.

CHAPITRE II

Des concessions de terres en général.

Les terres concédées s'appelaient des *beneficia*, et les titulaires de ces concessions des *beneficiarii*. Mais ce mot a eu plusieurs sens, et il importe d'éviter quelques confusions. Sous la République et dans les premiers temps de l'Empire, le mot *beneficium* désignait d'une manière générale toute faveur qui était accordée à titre de récompense soit aux simples soldats, soit aux centurions par leurs chefs (tribuns, consuls, préteurs ou gouverneurs de provinces) et qui consistait dans la promotion à un grade supérieur, l'exemption d'une charge ou la concession de terres prises dans l'ager publicus. C'est ainsi que dans le *Corpus Inscriptionum latinarum*, on trouve un grand nombre d'inscriptions funéraires qui mentionnent le nom de soldats gratifiés de ces faveurs (*beneficiarii*) avec le nom et le titre des personnages qui les avaient accordées (1).

(1) Corp. Insc. latin t. III. Beneficiarii consulares: nos 1039-1040. — Beneficiarii praefecti castrorum, n° 5.953. — Beneficiarii tribuni. nos 1190 et suivants.

Le mot *beneficiarius*, a parfois désigné des colons (des *privati*) auxquels on donnait des terres.

Il a aussi signifié le soldat qui était libéré du service par congé honorable, sans que pour cela il lui ait été fait aucune libéralité.

On entendait encore par *beneficarii*, les officiers publics qui, sous les empereurs, dressaient les actes de bénéfices ; car ces récompenses étaient officiellement constatées par une inscription sur les registres du trésor public. Sous Nerva, il y eut même un registre spécial (*liber beneficiorum*) où furent consignées toutes les concessions. Par malheur, nous ne connaissons que le nom de ce livre.

Nous n'avons pas à nous occuper de ces nombreuses acceptions des mots *beneficarii* et *beneficium*. Au III^e siècle de notre ère, *beneficium* prend un sens restreint très spécial, et il désigne des concessions de terres faites non plus à titre de récompense, mais sous certaines obligations, notamment celle du service militaire. Ce qui nous conduit à faire observer que les concessions de terres faites à des vétérans dans l'intérieur des provinces sous l'obligation de les défricher et sans charge du service militaire ne portaient plus à cette époque le nom de *beneficia*. Ceci posé, et notre sujet bien délimité quant aux *beneficia* et aux *beneficarii*, examinons de quelle manière se faisaient ces concessions sur les frontières.

C'est l'Empereur seul qui les faisait ; un préteur, un proconsul n'aurait pas eu ce droit ; car les terres nouvellement conquises étaient tombées dans l'*ager publicus* dont l'empereur seul pouvait disposer. L'espace ne manquait pas sur cette immense étendue de frontières, et l'Empereur ne pouvait avoir que l'embarras du choix.

Le premier historien qui nous donne quelques détails sur les concessions de terres auprès des frontières c'est Lampride, dans sa Vie d'Alexandre Sévère au chapitre 58 : « Sola quæ de hostibus capta sunt limitaneis ducibus et « *militibus* donavit ita ut eorum essent, si heredes illorum « militavissent; nec unquam ad privatos pertinerent, dicens « attentius eos militaturos, si etiam sua rura defenderent; « addidit sane his et animalia et servos ut possent colere « quod acceperant ne per inopiam hominum vel per « senectutem possidentium desererentur rura vicina Bar- « bariæ; quod turpissimum ille ducebat. » Il est à remarquer que ce texte ne paraît s'occuper que des *milites*, c'est-à-dire des soldats encore maintenus sous les drapeaux et par suite semble laisser de côté les *veterani*; mais Lampride n'était pas un jurisconsulte; le souci d'employer le mot technique ne l'a pas préoccupé, et de plus, il faut reconnaître qu'à beaucoup de points de vue le vétéran se rapprochait du soldat; car, ainsi que nous le verrons plus tard, les vétérans devaient vivre par groupe (*covet-rani*) sous les ordres de leurs chefs; ils conservaient leurs armes et les mœurs des camps: ils étaient donc à la fois *milites* et *privati*. Nous pouvons conclure de ce texte que des concessions sur les frontières étaient faites tout aussi bien aux soldats en activité de service qu'aux vétérans eux-mêmes; ce qui, à défaut d'autres documents nous laisserait supposer que les légions romaines devaient changer fort rarement de garnison. C'est en effet ce qu'on est parvenu à établir d'une manière irréfutable. (1) Installée sur un point déterminé, lors de sa créa-

(1) V. *Manuel des Institutions romaines* de M. Bouché-Leclercq, p. 159 et suivantes.

tion, une légion ne le quittait plus, et souvent ses membres après leur temps de service y demeuraient encore comme vétérans.

On lit dans un certain nombre d'auteurs (1) que c'est Alexandre Sévère qui organisa les concessions de terres sur les frontières. S'il faut entendre par là que cet empereur développa une institution déjà existante, nous nous rangerons sans peine à cette opinion, mais ce n'est certainement pas Alexandre Sévère qui inaugura le régime des concessions de terres. Bien avant lui, nous en trouvons un certain nombre sur tous les points de l'Empire. (2) Il en existait déjà au temps de Tibère et de Néron sur les confins de la Bretagne, (3) nous en trouvons encore sous les règnes de Trajan (*Corpus Inscrip.* Tome VIII n^{os} 1480 et 1481), Hadrien, (id. n^o 2.534,) Marc-Aurèle, (Rénier *Inscrip. d'Afrique*, n^o 45) Commode, (id. n^o 100). etc. Après le règne d'Alexandre Sévère elles se multiplient.

Nous avons dit que suivant les anciens usages, les colonies étaient ordinairement fondées dans des localités déjà existantes et habitées..(4) Il est probable que ces mêmes

(1) Garsonnet. *Histoire des Locations perpétuelles*, p. 163.

(2) Tacite en fait mention au commencement du règne de Tibère, à propos du mécontentement qu'éprouvaient les soldats d'avoir été établis dans certaines colonies dont la situation leur semblait désavantageuse. Tacite, *Annales* 1, 17.

(3) Tacite, XIV, ch. xxxi: Britanni rapiunt arma acerrimo in veteranos odio : quippe in coloniam Camulodunum recens deducti pellebant domibus, exturbabant agris, captivos servos appellando, foventibus impotentiam veteranorum militibus, similitudine vitæ et spe ejusdem licentiæ.

(4) Voy. Niebuhr : Trad. de Golbéry, t. III, p. 59.

règles furent suivies par les Empereurs, quand ils concédèrent des terres aux vétérans. Alors deux situations pouvaient se présenter. Ou bien les nouveaux venus entraient dans une association communale déjà organisée, sans que le régime de celle-ci subisse aucun changement; et les vétérans formaient alors une colonie particulière, mais la ville tout entière ne prenait pas le nom et les droits d'une colonie; ou bien l'ancienne organisation de la commune cessait d'exister et cette commune était organisée à nouveau par une *formula* qui lui était propre. Dans ce dernier cas, tantôt les anciens habitants étaient subordonnés aux nouveaux qui s'établissaient en maîtres sur le territoire; c'est ce qui eut lieu pour la colonie de Camulodunum en Brefagne (1), tantôt les vétérans étaient admis sur un pied d'égalité; parfois encore la situation respective de chacune des deux fractions était réglée par des dispositions particulières (2).

Rites employés pour la fondation des colonies.

Une chose qui a été applicable à la fondation de toutes les colonies et qui ne paraît pas avoir varié dans l'histoire de Rome, c'est le cérémonial usité. Il est d'autant plus probable que ce rituel a été maintenu pour les colonies de vétérans que même pour les colonies de privati l'entrée sur le sol nouveau était une entrée militaire (3). C'est en effet en ordre militaire et enseignes déployées que les colons pénétraient sur le lieu de leur nouvelle résidence.

(1) Tacite. *Annales* XIV, tit. XXXI, déjà cité.

(2) Marquardt, t. I, p. 165 et suivantes. *Organisation de l'Empire romain*.

(3) Marquardt, t. I, p. 167 et suivantes.

Ils étaient conduits par des commissaires extraordinaires élus à cet effet par le peuple. On prenait les auspices, et au moyen d'une charrue attelée à droite d'un taureau, à gauche d'une vache on délimitait l'enceinte nouvelle. La colonie était fondée. Sous les Empereurs, ce ne sont plus les triumvirs choisis par le peuple qui vont conduire les nouveaux arrivants; ces fonctions furent confiées à un envoyé de l'Empereur, un curator qui, en attendant l'organisation complète et l'entrée en charge des nouveaux magistrats de la colonie, dirigeait lui-même l'administration.

Avant l'arrivée des colons, les agrimensores avaient mesuré le terrain assigné. Ils avaient tracé deux lignes, l'une du sud au nord, l'autre de l'est à l'ouest; ces deux lignes passant par le point central du territoire se coupaient à angle droit et formaient quatre secteurs. On appelait la ligne nord-sud : *cardo maximus*; et la ligne est-ouest : *decumanus maximus*. Chacun des secteurs était dénommé suivant sa position : *dextra decumanum* ou *sinistra, citra cardinem* ou *ultra*. Puis par des parallèles (*limites*) aux deux lignes principales on divisait le sol en carrés égaux (*centuriae*). Les bornes étaient figurées au moyen de pierres ou de poteaux sur lesquels était mentionné le numéro du *cardo* ou du *decumanus* à compter des deux lignes principales. Chaque cinquième *limes* formait une division principale, et portait le nom d'*actuarius* ou *quintarius*, tandis que les *limites* intermédiaires s'appelaient *limites linearii* (ou en Italie *subrumivi*). Ces limites d'une certaine largeur servaient également de chemin sur le territoire de la colonie. Les *centuriae* comprenaient en moyenne 200 jugera (1), c'est-à-

(1) La Jugère était l'étendue de terrain qu'une paire de

dire une cinquantaine d'hectares. Les vétérans ; parmi lesquels figuraient non seulement de simples soldats mais même des centurions ou des tribuni militum recevaient d'ailleurs des parts inégales suivant le grade qu'ils avaient occupé : Non enim omnibus æqualiter datus, sed et secundum gradum militiæ modus est datus. (Sicculus Flaccus : *Gromaticques*, Ed. Lachm., tome I, page 156-9. Toutes ces règles étaient observées autant que le permettait du moins la situation des lieux et la nature du terrain (1).

Le sol ainsi distribué, on dressait sur un parchemin ou une plaque de cuivre un tableau des limites de chaque champ, et deux exemplaires de ce plan étaient confiés l'un à la corporation des maîtres arpenteurs, l'autre aux fonctionnaires du Gouvernement.

Les colonies militaires reçurent des épithètes rappelant le nom de leur fondateur (Colonia Julia, Colonia Flavia Augusta); pour les cités qui existaient avant l'établissement de la colonie, on ajoutait encore l'ancien nom (Colonia Flavia Augusta Puteoli). Là où il n'existait pas de nom ancien on adjoignait au nom du fondateur le nom d'un peuple voisin : Colonia Augusta Vindelicorum (Augsbourg); Colonia Augusta Rauracorum (Augst près de Bâle) (2).

bœufs pouvait labourer en un jour. Elle valait en mesure métrique 25 ares, 28 centiares.

(1) Hygin. De limit. const. édition Lachmann dans les *Gromatic.* I, p. 181. Itaque si loci natura permittit rationem servare. debemus ; sin autem proximum rationi.

(2) Madvig. *l'État Romain*, 3, p. 43.

CHAPITRE III

Des concessions de terres au double point de vue chronologique et géographique.

Dès le II^e siècle de notre ère, l'Empire Romain avait atteint sa plus grande étendue territoriale. En Bretagne, Agrippa avait poussé ses expéditions très loin dans le nord ; mais Adrien (117-138) ramena la frontière à 130 kilomètres en arrière entre Carlisle et Newcastle sur la Tyne, c'est là qu'il éleva le rempart qui porte son nom et qu'on appelle aussi quelquefois le mur des Pictes. Sans doute Antonin le Pieux (138-161) s'avança de nouveau jusqu'à l'ancienne limite d'Agricola et y construisit une ligne de défense ; mais celle-ci fut abandonnée par Septime Sévère (193-210) qui restreignit l'occupation à la région limitée par le mur d'Hadrien.

Dans les pays du Rhin, le tracé du rempart-limite était divisé en deux tronçons par le cours du Mein qui dans l'intervalle formait seul la frontière. Le premier allait de Lorch à Mittenberg (Lorch sur le Rems, affluent de droite du Neckar qui est lui-même un affluent du Rhin ; Mittenberg, sur le Mein, près du coude que fait cette rivière quand elle remonte vers le nord, perpendiculairement à sa direction primitive). Le second de Gross-Krotzenburg à Rheinbrohl (Gross-Krotzenburg sur le Mein : Rheinbrohl sur le Rhin) (1). Puis la limite suivait le cours du Rhin.

(1) *Revue Archéologique*, 3^e Série t. V, année 1885., p. 149 et suivantes.

La frontière danubienne commençait à Lorch, se prolongeait d'abord parallèlement au Danube, qu'elle rejoignait ensuite à Passau, pour se confondre enfin avec ce fleuve jusqu'au Pont-Euxin (1). L'Asie mineure était province romaine, et l'Euphrate formait frontière sur une grande partie de son cours. En Afrique, les limites n'étaient pas très exactement définies.

Des camps retranchés, des murs continus occupés par des légions ou par des groupes de vétérans étaient échelonnés de distance en distance et servaient de centres de défense le long de cette immense ligne de frontières.

Il serait intéressant de connaître sur quels points et à quelle époque les concessions de terres ont été faites aux vétérans, en d'autres termes, ce qu'il faudrait faire, ce serait dresser aussi complète et aussi exacte que possible une carte des concessions de terres. Malheureusement ce travail complet est impossible. Les documents nous font défaut. Sans doute, le *Corpus Inscriptionum latinarum* renferme un nombre considérable d'inscriptions relatives aux vétérans, et beaucoup d'entre elles ont été découvertes sur les limites de l'Empire Romain; mais si de ce fait on peut conclure sans trop de hardiesse qu'à ces mêmes endroits des concessions de terres avaient été octroyées, il est certain tout d'abord que toutes les inscriptions n'ont pas été retrouvées; rien ne nous indique en outre que le souvenir de chacune de ces concessions dût être conservé par une mention sur les pierres tombales ou les colonnes élevées en l'honneur des empereurs; et enfin nous ferons observer que dans la

(1) Toutefois la Dacie fut conquise par Trajan et réduite en province romaine.

plupart des cas il n'est aucunement fait mention de la date (1).

Quoi qu'il en soit, nous nous occuperons spécialement des textes épigraphiques trouvés sur les points extrêmes des provinces-frontières, la Bretagne, les pays du Rhin, les pays du Danube et de l'Euphrate, les confins de l'Arabie-Pétrée et de l'Afrique.

Nous avons dit qu'une inscription trouvée sur un territoire frontière doit vraisemblablement indiquer qu'une concession a été faite en ce même lieu. Et, en effet, comment expliquer à cet endroit la présence d'un soldat romain, entouré de sa femme et de ses enfants, sinon qu'il y a été gratifié d'une concession ? En règle générale, nous les trouvons groupés autour de points jadis fortifiés, ensevelis côte à côte ; or, nous savons qu'après avoir quitté les drapeaux, les vétérans d'une même légion vivaient par groupes et formaient encore une grande famille. S'agit-il de Barbares, comment comprendre qu'après avoir servi dans les légions, ils aient vécu et soient morts sur les frontières de l'Empire, souvent à des milliers de lieues de leur patrie, si en ces mêmes endroits ils n'avaient reçu aucun avantage ?

Nous laisserons de côté les inscriptions trouvées dans les pays d'intérieur tels que la Gaule, l'Espagne, l'Italie, l'Illyrie, la Grèce, etc., non pas qu'il ne soit possible qu'un vétéran, possesseur de terres concédées sur les zones-frontières, ait fini ses jours dans une province intérieure ; mais c'est parce que ces inscriptions très laconiques ne

(1) Il faut reconnaître néanmoins que les épigraphistes arrivent parfois à connaître d'une manière tout au moins approximative la date d'une inscription d'après les termes de l'inscription elle-même, ou d'après la forme des caractères employés : une pareille discussion ne peut trouver ici sa place.

nous apprennent jamais directement qu'à telle ou telle place une concession a été faite, et que si nous voulions retenir une inscription trouvée en Italie ou en Espagne, nous ne pourrions plus invoquer en notre faveur l'argument donné ci-dessus, et nous risquerions de nous égarer en pleine fantaisie.

Ceci posé, passons d'abord en revue les concessions d'Afrique. Par ordre chronologique, nous voyons, dans les *Inscriptions d'Afrique* de Rénier, (n^{os} 1480, 1481) qu'une inscription gravée sur deux piédestaux a été trouvée à Thamugas (Numidie); elle est ainsi conçue :

VICTORIAE
PARTHICAE
AUG. SACR
EX. TESTAMENTO
M. ANNI. M. F. QVIR
MARTIALIS. MIL
[LEG III] AVG. DVPLIC
ALAE. PANN. DEC. AL
EIVSDEM. > [LEG. III]. AVG
ET. XXX. VLPIAE. VICTRIC
MISSI. HONESTA
MISSIONE. AB. IMP
TRAIANO. OPTIMO
AVG. GER. DAC. PARTH
SING. HS. VIII. XX. PR. MN
ANNII. M. LIB. PROTVS
HILARVS. EROS
ADIECTIS. A. SE. HS. III
PONEND. CVRAVER
IDEMQ. DEDICAVER
D. D.

Victoriae Parthicae Augusti Sacrum : Ex testamento Marci Annii Marci filii, Quirina Tribu, Martialis, militis legionis tertiae Augustae, duplicarii alae Pannoniorum, decurionis alae ejusdem, centurionis legionis tertiae Augustae et tricessimae Ulpiae victricis, missi honestâ missione ab imperatore Trajano optimo, Augusto, Germanico, Dacico, Parthico, singulas sestertium octo millibus nummun, vicesimâ Populi Romani minûs, Annii Marci liberti Protus, Hilarus, Eros, adjunctis a se sestertium tribusmillibus nummum, ponendas curaverunt, iidemque dedicaverunt, decreto decurionum.

C'est un vétéran, Marcus Annius, fils de Marcus, qui a servi successivement dans plusieurs légions (1). Il a fait partie de la III légion Augusta et avec la cavalerie de cette légion il a servi en Pannonie, il a été nommé décurion ; puis il est passé dans la XXX Ulpia Victrix, stationnée en Germanie ; rentré en Afrique, il a obtenu de l'empereur Trajan une honesta missio, et s'est retiré sur ses terres qu'il a cultivées à l'aide de ses esclaves. C'est sans doute sous la condition de lui édifier un tombeau qu'il a affranchi ses esclaves. Voilà donc une concession faite par Trajan (2).

(1) Bouché Leclercq. *Manuel des Institutions Romaines*, p. 159 et suivantes.

(2) Il est probable que ce Marcus Annius ne fut pas le seul gratifié ; ceux qui, comme lui, reçurent une honesta missio ont dû à cette même époque jouir des mêmes faveurs, nous en dirons autant de chacun des cas suivants.

A Lambèse (Numidie) Mommsen (*Corp. Ins. l.*, tome VIII, 2534) a trouvé l'inscription suivante :

IMP. CAES
TRAIANO
HADRIANO AV
FORTISSIMO
LIBERALISSIMOQ
DEDICANTE
P. CASSIO. SECVND
LEG. AVG. PR. PR.
VETERANI
LEG. III. AVG
QVI MILITAR
COEPERVN

Cette colonne a été élevée en l'honneur de Trajan et d'Hadrien par les vétérans de la troisième légion Augusta. Cette troisième légion n'a pas quitté l'Afrique ; nous voyons ainsi que parfois les concessions étaient faites aux vétérans sur les lieux mêmes, ou tout au moins dans les provinces où ils avaient servi comme légionnaires.

Par contre, il arrivait aussi qu'on concédât des terres aux vétérans dans des pays fort éloignés de leurs anciennes légions.

C'est ce que nous apprend le n° 9703 (1) Mommsen. n° 3856 Rénier. C'est une inscription trouvée à Car-

(1) *Corpus, Ins. Lat. t. VIII.*

teruna, ville de la Mauritanie Césarienne. La date est inconnue.

D M S
L. AELIOGALLO
VETERANO
VIXIT ANNIS LXXXV
MIL. IN MESOPOTAMIA
ANNIS VIII
IN CAPPADOCIA ANNIS VI
IVLIA MARITO FECIT.

Il s'agit d'un soldat qui a combattu neuf ans en Mésopotamie et six ans en Cappadoce ; qu'a-t-il fait pendant les autres années de son service ; rien ne nous indique la réponse à cette question. Toutefois, s'il avait servi dans la troisième légion établie en Afrique, l'inscription n'aurait pas manqué d'en faire mention, ainsi que l'ont fait toutes les autres inscriptions découvertes sur les mêmes lieux.

C'est à Lambèse qu'a été découvert le monument qui porte pour dédicace :

I. O. M.
CONS
AUGG
N N

Suit une longue liste de noms de vétérans (Rén. n° 100). Dans cette liste il est fait mention que deux d'entre les vétérans ont cessé de combattre sous le règne de Commode (180 à 193 ap. J.-C.) et le consulat de Glabrien. Or,

Glabrion a été consul en l'an 186 (1). C'est donc en cette même année qu'ils ont été déclarés vétérans. Quels sont maintenant les deux Augustes qui régnèrent en même temps quelques années plus tard, de façon à ce que les deux vétérans dont il s'agit et tous leurs collègues mentionnés dans l'inscription aient pu vivre ensemble dans la même colonie et collaborer au même monument? Ces deux Augustes ne peuvent être que Caracalla et Géta qui régnèrent ensemble en l'an 211. C'est donc en cette année 211 que le monument dut être élevé en souvenir des concessions de terres accordées par les deux Empereurs.

A Diana (Ville de Numidie) (Corp. I.-L., n° 4594. Rén. 1726), on a trouvé un monument élevé en l'honneur de Septime Sévère par un vétéran de ses armées, qui manifesta sa reconnaissance en consacrant à l'érection de ce monument la somme d'argent qu'il avait touchée à la fin de son service (2).

Nous avons déjà dit qu'Alexandre Sévère (222-235) fit de nombreuses concessions de terres sur toutes les frontières de l'Empire (Lampride. Chapitre 58).

Aurélien (270-275) suivit le même exemple. C'est encore à Lambèse (Rén. n° 102) qu'on a trouvé un monument qui porte en inscription :

PSDNAVRELIAM AVG

(*Pro salute Domini nostri Aureliani Augusti*) et à la suite une longue suite de noms de vétérans qui avaient formé là une colonie.

(1) Voir : *Fastes Consulaires* : Dezobry et Bachelet. Dictionnaire de biographie et d'histoire.

(2) Voir encore : *Corp. Inscr. t. VIII*, n° 2.094.

La plupart des inscriptions ne portent pas de dates; par suite l'époque de la concession reste ignorée, mais elles nous donnent toutes un aperçu de l'institution que nous essayons d'étudier. Ainsi Rénier n° 235 :

D. M.
P. AELI. SER...
PIONISS.....
LEG. III. AVG V....
.....
C. ANTONI.....
ALEXAND.....
VET. B. M.....

rapporte une inscription trouvée à Lambèse. C'est un vétéran qui élève un tombeau à un porte-enseigne de la troisième légion d'Auguste; encore un indice des excellents rapports qui subsistaient entre les vétérans et les légionnaires établis auprès d'eux. Au n° 286 (Rénier),

D M S.
P. : ANCHARIVS
SATURNINVS OPTIO
V. A. XX. P. ANCHARI
VS VICTORINVS VE
FRATRIAMANTISS
IMODESVOFE

il s'agit d'un vétéran qui élève un tombeau à son frère cadet, mort *optio*, c'est-à-dire lieutenant du centurion (1).

(1) C'était un officier subalterne désigné sous le nom d'*optio* centurionis; il y avait aussi l'*optio decurionis*.

Il est probable que ces deux frères, tous deux soldats, étaient fils de vétéran concessionnaire de terres et comme tels astreints au service militaire (Voir plus loin). A cette époque, où le recrutement était si difficile, on ne trouvait guère de familles qui auraient fourni volontairement deux frères soldats. Puis, au n° 330 R :

D M S.
BVCCIVS
ANTONINVS
VET : V. A. LXXV
ANTONIVS VICTOR
SIG : PAT. DVL. F

c'est un fils, *signifer*, qui élève un tombeau à son père vétéran et très âgé (1).— Nous pouvons faire remarquer qu'en général les vétérans sur leurs concessions de terres atteignent des âges fort avancés; les limites de 85, 90 ans même n'y sont pas rares.

Parfois, le vétéran, de son vivant, construisait lui-même son tombeau, et l'inscription comprenait alors les lettres V. F. T. (*Vivus fecit tumulum*). Rénier, n° 111. (Lambèse. Perdaient-ils un des leurs, ils lui élevaient un tombeau. Ainsi le témoigne l'inscription suivante. R. n° 1132 (Lambèse).

D. M. S.
C. RVTIL
BELLICO VET
CONVEIVS
FEC

(1) Voir aussi : R. n° 479.

Mercier.

Sur sa concession, le vétérân vivait en famille; nous en avons de nombreuses preuves. Au n° 3585 R; (9058 C.I.L., tom. VIII).

D. M. S.	D. M. S.
MEMORIAE. IVL. PRIMAE	M. IVL. MILES. EX. CoR
M. IVL. FIL. VIX. AN. XLV	TIS. SINGVLARIVM
E.M.CoR.HOSPES.FIL.EIVS	BINEFICIARIVS. MIL
VIX. AN. XX.	AN. XX. V. A. LX. ET
	SENTIO. CORENTO
	IVLIA. PRIMA. PATRI
	ET. MARITO. FECIT. ET
	DEDICAVIT

Nous voyons qu'il s'agit d'un tombeau de famille; plusieurs parents y ont été ensevelis, entre autres un beneficiarius qui était bien un vétérân, car le texte de l'inscription porte : *militavit annis viginti*. Au n° 466 R, c'est un vétérân, père de famille, qui élève un monument à sa fille qu'il a perdue (Lambèse) (1).

Entre Tebessa (Tébeste) et Constantine deux fils vétérâns construisent un tombeau à leur père qui était sans doute aussi un vétérân. R. 3249 (V. aussi R. n° 481).

Q. MINUC
SATURNI
NVS Q SAL
LVST FELIX
VET. V. S. L. A
CORNEL. PAT

(1) Même sujet au n° 484. Inscription trouvée entre Thelepte et Cilium, (province de Bysacène.) Corp. I. L.; t. VIII.

A Tébessa, un vétéran éleva un monument à la mémoire de sa maîtresse : le concubinage était fort rare chez les vétérans ; car les Empereurs avaient pris soin d'attacher à leurs mariages de nombreuses faveurs C. I. L., tom. VIII, n° 1877. Signalons enfin une inscription trouvée à Lambèse, C. I. L., tom. VIII, n° 2798 :

D. M. S.
EMILIVS
ROGATIANVS
BF. LEG. III. AVG. V
AN XXXVII ET EMIL
ROG. FIL. VIX. AN. I
AVRE. VALE. MA
FILIO FECIT

D. M. S. Emilius Rogatianus beneficiarius legionis III Augustae vixit annis XXXVII, et Emilius Rogatianus filius vixit anno I. Aurelia Valentina mater filio fecit.

Sans doute, nous ne trouvons pas ici le mot *Veteranus*, mais seulement le mot *beneficiarius*. Il s'agit d'un soldat de la troisième légion d'Auguste qui a été récompensé ; cette gratification a consisté vraisemblablement en une concession de terres sur laquelle il s'est établi avec sa femme et son fils. Nous avons dit que pouvaient aussi être *beneficarii* les soldats de l'armée active ; ce qui nous amène toutefois à penser qu'il s'agit d'un vétéran, c'est qu'il est accompagné de sa femme et de son fils. Or, tant qu'il n'était pas libéré de ses engagements, le soldat romain n'avait pas le droit de se faire une famille ; le règlement, observé même par les officiers, lui interdisait le mariage régulier, et l'autorité ne tolérait pas volontiers

dans les camps la présence des femmes, quelles qu'elles fussent (1).

Telles sont les plus intéressantes des inscriptions trouvées en Afrique.

On peut dire, en résumé, que c'est principalement aux environs de Lambèse, sur les terrains situés entre Lambèse et Tébeste, que se sont faites les concessions aux vétérans. Sans doute, les terres devaient y être fertiles, et le climat très sain : ce qu'il y a de certain, c'est que les vétérans y vivaient de longs jours.

En Asie-Mineure, il est probable que des concessions de terres ont été faites comme sur les autres provinces-frontières de l'empire; mais ces régions n'ont pas été assez minutieusement explorées pour qu'on ait pu relever les inscriptions qu'elles doivent contenir. Toutefois, on a trouvé à Bostra, en Palestine, sur les confins du désert d'Arabie, des vestiges de concessions faites jadis en ces lieux :

C. IVL MVS VETRANVS
QVI SVB AMBOS
MILITAV FCIT

N° 108, *Corp. I. L.*, tom. III.

Probus (276-282) fit aussi des concessions de terres aux vétérans, nous dit son biographe Vopiscus, dans les gorges de l'Isaurie, province de l'Asie-Mineure, et Vopis-

(1) Bouché Leclercq. *Inst. Rom.* p. 329. Il y eut cependant au IV^e siècle et sous l'influence des idées chrétiennes de nouveaux règlements autorisant le mariage régulier et permettant d'amener les femmes au camp. — Voir encore dans Rénier n° 486 une inscription analogue trouvée aussi près de Lambèse.

cus ajoute cette remarque : que leurs enfants mâles devront, à l'âge de 18 ans, être envoyés à l'armée, afin qu'ils n'apprennent pas plutôt à commettre des brigandages qu'à porter les armes.

D'après un passage d'un auteur anonyme, Probus aurait, à la même époque, concédé des terres sur les territoires arabes (*Commentaires* du Code Théodos., 2-398 et suiv.)

Sur les provinces danubiennes, les concessions sont nombreuses : nous allons essayer de les classer. La plus ancienne inscription (1) que nous trouvons mentionnée dans le *Corpus Inscriptionum*, tom. III, est située près d'*Apulum*, sur les bords de la Marisia (aujourd'hui Maros, affluent de la Theiss), en pleine Dacie :

IOM
IVNONI. REG
MINERVAE
VETERAN LEG
XIII G. M. H. M.
PER. IVL BASSVM
LEG. AVG PR. PR.
IDIBVS. DECEMB
PONTIANO ET
ATILIANO. COS
MILITES FAG

(Tome III, n° 1078.)

Ce sont des vétérans qui élèvent un temple en l'honneur de Jupiter, Junon et Minerve. Le texte nous apprend

(1) C'est du moins la plus ancienne de celles à qui l'on peut assigner une date certaine.

qu'ils ont été enrôlés sous le consulat de Pontianus et d'Atilianus, c'est-à-dire en l'an 135 après Jésus-Christ, sous le règne d'Adrien. S'ils ont fait un temps de service normal (20 années), ils ont dû être libérés en l'an 155, au mois de décembre; mais le temps normal du service était souvent prolongé jusqu'à 25 ou 26 années. C'est ce que nous dit l'inscription qui porte le n° 1172. Il s'agit là d'un vétéran qui élève un monument en l'honneur de l'empereur Commode et de ses co-vétéran. Or, ces vétérans, dit le texte, sont entrés au service sous le consulat de Servidius Pudens et de Fusidius Pollion, c'est-à-dire en l'an 166 de Jésus-Christ, et ils ne furent renvoyés que sous le consulat d'Apronianus et d'Attilius Bradua, en 191 : ils devaient donc avoir servi pendant 25 ans.

A Tomi (Kostendje), vers le delta du Danube, un dux limitaneus a élevé un monument *pro salute atque incolunitate dominorum nostrorum Augustorum et Cæsarum* : ceci se rapporte à l'époque de Dioclétien où quatre empereurs s'étaient partagé l'Empire : deux Augustes, Dioclétien et Maximien; deux Césars, Galère et Constance Chlore (fin du III^e siècle) (*Corp. Inscrip. L.*, tom. III, n° 764.)

MATRI. DEVM
MAGNAE
PRO SALVTE ADQ
INCOLVMITATE
D D. NN. AVGG. ET CAESS
AVR. FIRMINIANUS
V. P. DVX
LIMIT. PROV. SCYT
BONIS AVSPICILS
CONSECRAVIT

Les concessions, avons-nous dit, étaient faites à des soldats ou à des chefs. Ce dux limitaneus, chargé de la surveillance de la frontière, avait sans doute été largement rétribué. Il en était de même pour cet autre dux limitaneus qui s'était établi (n° 5363) à l'extrémité nord du lac Chiem, près de Bedaïum (aujourd'hui Seebruck), en Norique. Reconnaisant envers Maximien, Constantin et Licinius, il fait ériger un monument en leur honneur (début du iv^e siècle.)

Voici près de Veroëze, au coude que fait le Danube (n°s 3.761 et suiv.)

FRIGERIDVS

V. P. DVX

un groupe d'inscriptions qui annoncent diverses concessions de terres en cet endroit. L'une d'elles a été faite à Frigeridus, dux limitaneus, qui, d'après la note de M. Mommsen sous le n° 3.761, fut appelé avec des contingents de la Pannonie et de la Gaule transalpine pour soutenir la guerre contre les Goths. Ces concessions se rapportent à l'organisation générale de la défense des frontières que Valentinien I (364-375) essaya d'établir. Dans la même région à Aquincum près de Bude C. I. L. Tome III (n° 3.505), on a relevé l'inscription suivante :

VOLCANO

SACRUM

VET. ET. C. R

COS. AD

LEG. II. AD. CV

RAM. AGEN

T B. VAL. RES

PECTO ET VT

EDIO MAX M NO

MA

Volcano sacrum : Veterani et cives Romani cosistentes ad legionem II adjutricem curam agentibus Valerio Respecto et Utedio Maximino magistratibus.

Ce texte est très intéressant en ce qu'il nous montre les vétérans cantonnés auprès des légions (remarque que nous avons déjà eu l'occasion de faire) ; mais, de plus, il nous apprend que ces vétérans établis dans les lieux habités n'étaient pas absorbés par la population des privati habitants de cette ville ; ils formaient tout au contraire un groupe spécial, et le texte a bien soin de séparer d'un côté les veterani, de l'autre les cives romani d'un même lieu. Faudrait-il généraliser ce texte, ou n'y voir qu'un cas particulier ? L'hésitation est permise. (1) On peut se demander encore, puisque le texte parle de magistrats, quels étaient les rapports de ces magistrats municipaux avec les vétérans, nouveaux habitants de la cité. Tout au moins dans les localités où ils formaient un groupe spécial, les vétérans devaient échapper à l'action des pouvoirs civils et rester soumis exclusivement aux autorités militaires des duces limitanei ou des tribuni militum. (2)

Au n° 4.496 une inscription très endommagée nous parle d'un collège de vétérans.

ES LE
S ADAUCT
AGISTRI COL VET
ANORV CENTONAR
ORV. I. S. P.

Miles legionis Publius adauctus magistri collegii veteranorum centonariorum impensis suis posuerunt.

(1) Nous croyons toutefois qu'à l'exemple des anciennes colonies romaines, il n'y avait pas eu de règles uniformes.

(2) Mommsen, dans son article sur l'organisation militaire au temps de Dioclétien, page 200, Hermès 1889.

Les collèges étaient fort nombreux à Rome ; c'étaient à l'origine des corporations religieuses et industrielles. Sous l'Empire, les collèges de vétérans vont être des corporations militaires ; et les Empereurs qui se montrèrent hostiles au principe même de ces associations soit en Italie, soit dans les provinces, parce qu'ils les regardaient comme des foyers de conspiration, durent au contraire prêter toute leur bienveillance à la fondation des collèges de vétérans ; c'était encore un moyen de resserrer les liens qui unissaient entre eux les anciens soldats (1).

Autour d'Also'-Ilosvœ et d'Also' Kosaly sur les bords du Jzamos, affluent de la Theiss, nous trouvons un grand nombre de concessions (n^{os} 808, 810, 811, 812, 815), C. I. L. Tome III. Elles sont particulièrement remarquables par leur position aux extrémités du monde connu à cette époque. Dans la même région près de Magyar-Gorbô (Klauseuburg) et à Veczel sur la Marisia, il existait aussi des établissements de vétérans (n^{os} 846-848, 866, 1384). Le territoire de Buda-Pesth en comprenait aussi (n^{os} 3762, 3505, 3642). A Vorosvar près de Bude, une inscription commence ainsi (n^o 3627).

D. M

AVR. RESPECTUS. VE LEG. II. AD

P. F. MISSUS HONESTA MISSIONE, etc.

Dis manibus, Aurelius Respectus, veteranus legionis duce Adjutricis Piæ Fidelis, missus honesta missione, etc.

(1) A Dojani, près de l'embouchure du Danube, on trouve un monument élevé en l'honneur des victoires de Constantin sur les Goths. Comme rien dans cette inscription ne nous indique

Cette légion fut envoyée sur le Danube en l'an 85 de J.-C. ; elle fit campagne avec Trajan et depuis l'an 107, elle resta en Pannonie. Aurelius Respectus fut établi dans la région où il avait servi comme légionnaire (1). Par contre, à Regina Castra (Regensburg) sur le Danube, à l'extrémité nord de la province de Rhétie, il se trouve que c'est un soldat de la troisième légion Augusta, c'est-à-dire de la légion chargée de protéger l'Afrique qui est gratifié de terres sur le haut Danube. (N° 5957).

D. M
SEP IMPETRAT VET, EX.
LEG. III. A. M. H. M....

*Dis manibus, Septimus Impetratus veteranus ex
legione Tertiâ Augustâ, etc.*

Quant aux inscriptions trouvées à *Sopianæ* (Pannonie inférieure (N° 3320-3322) et à *Acuminum* au confluent de la Theiss et du Danube (N° 3551), deux explications sont possibles (2). Si elles sont antérieures à la conquête de la Dacie par Trajan, nous devons les considérer comme

que nous soyons en présence d'un établissement de vétérans, nous nous sommes gardés de citer ce texte (n° 6159), ne voulant invoquer que des inscriptions concernant entièrement notre sujet. Il se peut, en effet, que dans ce lieu, cette colonne ait été élevée au moment du passage des troupes romaines, en souvenir des batailles gagnées.

(1) Le n° 3.509, nous montre encore un vétéran qui se retire à Aquincum près de Bude sous le consulat d'Aper et de Maximus, c'est-à-dire en l'an 206 de J.-C.

(2) Nous en dirons autant des inscriptions trouvées près du village de Tschumakortza sur le cours de l'ancien Oescus (aujourd'hui Iskra, affluent du Danube.)

dénotant la présence de concessions de terres dans un but de défense des frontières ; sinon elles peuvent rentrer dans la catégorie des concessions à l'intérieur des provinces, comme on en trouve un grand nombre dans la Gaule, l'Espagne ou la Dalmatie. Toutefois il ne faudrait pas prendre trop à la lettre le mot *frontière*, car surtout dans ces provinces Danubiennes, habitées par des peuplades très insoumises, il était nécessaire pour comprimer les révoltes, d'avoir des postes d'observations même à une certaine distance du rempart ou fossé-limite. C'est ainsi que nous considérons comme établies sur les zones-frontières les concessions données à Sopianæ, au bord du lac Pelsol, N^{os} 4112, 4128, 4129, à Savaria (4158, 4184, 4219), à Augusta Vindelicum (Augsbourg) (N^o 5815), à Neubourg sur l'Inn (N^o 5889), à Neumarkt (Tarnanto) N^{os} 5064 et 5142. A Carnuntum (Presbourg) (N^o 4450) nous trouvons des concessions situées à l'extrême frontière ; elles n'étaient pas rares aux embouchures du Danube (Troesmis, n^o 6184). Pour terminer cette longue énumération, il convient de citer encore une inscription trouvée à Acuminum, au confluent de la Theiss et du Danube, n^o 3351 : C. I. L. Tome III. Elle nous dit dans un langage assez incorrect :

HIC. QVESCUNT DVAS
MATRES. DVAS FILIAS
NVME TRES FAC NT
ET ADVENAS II PARV LAS
QVI SVSCITABIT
C IVS C NDICIOEST
IVL HERCLAN S
VE F. C. INRE S

Hic quiescunt duas matres, duas filias (numero tres faciunt) et advenas II parvulas. Qui suscitabit cujus condicio est Julius Herculanus veteranus faciendum curavit in re suâ.

In re suâ, c'est-à-dire sur son propre fonds, sur sa concession. Ces trois derniers mots répondent à une objection qu'on pourrait nous faire, à savoir que du fait qu'une inscription funéraire a été trouvée en un lieu quelconque, il ne doit pas s'ensuivre qu'il ait existé là une concession. Les distributions de terres sur les zones frontières, dont nous venons de parler, n'ont pas été les seules dans les provinces de Pannonie, Norique et Rhétie. Nous en trouvons un grand nombre d'autres à l'intérieur de ces territoires; il nous suffira de les énumérer en rappelant encore qu'elles ne répondaient pas au même but que les premières: Pœtovio (n° 4104), Virunum (n° 4831), Celeia (5219, 5308), Solva (5329, 5335), etc.

Les provinces du Rhin étaient protégées par de nombreux castella: Remagen, Born, Wesseling, Cologne, Furstenberg, Xanten, Op den Born, Quallenburg, etc. Il est probable que, suivant les règles adoptées par les Romains, les concessions de terres devaient être faites

(1) Les principaux castella qui défendaient la frontière du Danube étaient ceux de Passau (Boiodurum), Quintana (Kunzig près Vilzhofen), Augustaast, près Straubing, Castra Regina, Regensburg, Grembing, près d'Abbach, pour la province de Rhétie: (*Revue archéologique* de 1885, de la Noël), de Lentia, Vurz, Commagenæ, pour la Norique; Carnuntum, Brigetio Vicesia Castra, Teutiburgium pour la Pannonie. Il est à remarquer que c'est auprès de ces castella que nous avons trouvé un grand nombre de concessions de terres. D'où le nom de *castellani* que portaient souvent les vétérans concessionnaires.

auprès de ces points fortifiés. Mais les textes épigraphiques nous fournissent très peu de détails. Nous trouvons toutefois des concessions aux environs de Cologne, n^{os} 319 (Brambach : *Inscriptiones Rhenanæ*) et 572 où un certain Caius Priminus élève un tombeau : *Matron veteran*, ce que Brambach explique, *Matronis Veteranehis*, aux femmes de vétérans ; il y avait là une colonie militaire.

A Coblenz (n^o 673), nous trouvons un vétérans de la XXII^e lég., P. D'autres étaient établis à Weisenau, n^o 940, à Finthen, n^{os} 954, 955, 958 et à Zahlbach, n^o 1285 ; un grand nombre autour de Düsseldorf (n^{os} 199, 210, 215, 233, 235, 261, 265).

Pour la Bretagne, nous n'avons découvert dans les textes épigraphiques aucune trace de concessions faites à des vétérans. Ce qui nous prouve toutefois qu'il en existait, c'est que Tacite, dans un passage déjà cité (page 20), nous parle notamment de la colonie de Camulodunum (1).

Une simple remarque terminera cette longue énumération. Nous avons trouvé des inscriptions qui paraissent nous parler de vétérans ayant reçu des concessions dans d'autres pays que ceux où ils avaient été légionnaires ; d'où la question de savoir s'il faut voir là une exception à la règle générale d'après laquelle les vétérans recevaient des terres auprès des camps où ils avaient servi ; ou bien s'il s'agit de deux règles particulières que l'on appliquait indifféremment.

(1) Au n^o 4858, nous voyons qu'un certain Vettius Pollia, ex-cavalier de la 8^e légion (*Corp. Inst. Lat. t. III*), Augusta, mort à l'âge de 49 ans après 28 ans de service, était : *questor veteranorum*.

La *plupart* des textes nous apprennent que les vétérans s'établissaient auprès de leur légion (n° 2534, tome VIII; n° 3627, tome III, *Corps Insc. lat.*): ce qui était plus simple et plus pratique, à une époque où dans l'Empire Romain, les communications étaient difficiles et les distances très grandes, les Empereurs, qui, pour ces distributions de terres, n'avaient que l'embarras du choix, n'ont pas dû songer souvent à déplacer leurs vétérans; et s'ils l'ont fait quelquefois, comme paraissent l'indiquer certains textes, cela tenait sans doute à des raisons particulières qui nous échappent; en tous cas, cette mesure était exceptionnelle.

On pourrait essayer d'expliquer tout autrement ce déplacement accidentel des vétérans. Pourquoi, par exemple, ce vétéran ne serait-il pas retourné dans son lieu d'origine (1), après avoir servi sur un point quelconque de l'Empire? Sans doute, tous les vétérans recevaient des concessions de terres, mais elles n'étaient faites que sous certaines conditions, et il est possible que quelques-uns d'entre eux n'aient pas voulu accepter ces conditions. Ce qui nous fait croire toutefois qu'en cette hypothèse nous sommes encore en présence de concessions de terres, c'est que ces vétérans se trouvent sur les zones-frontières et qu'il y ont vécu par groupes; de là à conclure qu'ils y étaient établis pour la défense de l'Empire, il n'y a qu'un pas.

(1) Car il ne faut pas oublier que les textes épigraphiques ne nous parlent pas de concessions : ils ne font que signaler la présence d'un vétéran.

CHAPITRE IV

Droits et obligations des vétérans qui avaient reçu des concessions de terres.

Nous avons maintenant une idée de ce qu'étaient les concessions de terres et des territoires où elles se faisaient. Ce qu'il importe en outre de connaître, ce sont les droits et obligations qui incombait aux vétérans concessionnaires. Il faut tout d'abord établir une distinction, déjà signalée : Sous l'Empire, avons-nous dit, il existe deux sortes de concessions. Ou bien les terres étaient données aux vétérans à charge par eux de les cultiver, et de subvenir ainsi aux besoins de la population : c'était alors une pensée d'ordre économique qui avait inspiré ces libéralités ; ou bien les terres leur avaient été concédées dans le but spécial de veiller à la défense des frontières. Pour les premières, destinées surtout à parer aux conséquences désastreuses qu'amenait l'abandon de jour en jour plus accentué des travaux agricoles, elles furent surtout en usage au Bas-Empire. Ces terres étaient exemptes d'impôt, et les concessionnaires étaient gratifiés de sommes d'argent, de bétail et de semences pour subvenir aux

premières dépenses (1). Puis, comme le mal n'était pas enrayé, Valentinien, Valens et Gratien autorisèrent les vétérans à s'emparer des terres négligées sans que le propriétaire pût s'y opposer ni réclamer une partie des fruits (2). Puis Valentinien, Théodose et Arcadius déclarèrent déchu du droit de propriété quiconque serait resté deux ans sans posséder (3). Constance avait déjà prescrit, en 337 à quiconque posséderait des terres fertiles entourées de terres désertes, de défricher ces dernières, à peine de

(1) C. Thod. L. 3. De lit. Liv. VII, Tit. XX : *Veterani juxta nostrum proceptum, vacantes terras accipiant et ad emenda rura necessaria pecuniæ in nummum viginti quinque millia follium consequantur; boum quoque par, et frugum promiscuarum modios centum. Qui autem negotii gerendi habuerit voluptatem, huic centum follium summam immunem habere permittimus. Præter nos ergo qui vel domiciliis vel negotiis detinentur omnes qui vacatis et nullum negotium geritis, ne inopia laboretis, ad hoc remedium debetis concurrere. Dat. III. id. Octob. Constant. Constanti. et Constan. cons.*

Loi 8 eod. tit. *Omnibus benemeritis veteranis quam volunt patriam damus et immunitatem perpetuam pollicemur. Habeant ex vagantibus sive ex diversis ubi elegerint agros, et a lege habeant, ut sibi soli eorumdem fructus cessuros esse cognoscant... ampliùs addentes, ut etiam ad culturam eorumdem agrorum et animalia et semina probeamus, etc.*

(2) Loi 11. eod. tit. *Ad Jovinum magistrum militum : Commo- neat tua sinceritas hoc sanctione veteranos ut loco absentium squalida, et situ dissimulationis horrentia de solita fructuum indemnitate securi, quantum vires unius cujusque patientur, exerceant : nanque decernimus, ut his qui soli relictis terras sulcaverint, sine molestia præjudicioque dominorum provectuum emolumenta quærantur; nihilque illis qui messium tempus adsolent aucupari, Agratici nomine deseratur (Valentinus et Valens).*

(3) Code de Justin. Loi 8. De omni agro deserto. XI, LVIII.

confiscation des unes et des autres (1). Ces règles furent confirmées par les successeurs de Constance (2), et Justinien décida que toute terre inculte et sujette à l'impôt foncier, serait, par décret du président de la province, et sauf appel au préfet du prétoire, adjointe à un fonds voisin cultivé, et que le propriétaire de ce dernier serait à compter du jour du décret responsable de l'impôt du fonds inculte (3). Il fallait, pour motiver une pareille législation que les travaux de l'agriculture aient été bien délaissés et que les effets désastreux de cet état de choses se soient faits cruellement sentir. Hâtons-nous de dire que ces prescriptions tombèrent en désuétude sous les successeurs de Justinien.

Cette première catégorie de concessions astreignait les titulaires à la culture de la terre et ne les grevait d'aucun service militaire. Cela résulte des textes et de l'esprit même qui avait inspiré cette institution. D'ailleurs, ces concessions pouvaient être faites sur un point quelconque, sur les frontières ou dans l'intérieur des terres; il est toutefois probable, vu leur origine récente, qu'elles ne devaient guère être accordées que dans l'intérieur des provinces, tandis que les terrains limitrophes (*fundi limitanei*) étaient plus spécialement réservés aux concessions faites dans un but militaire. De ces dernières seulement

(1) Cod. Théod. L. 4, XI-I. De annona et tributis. Si quis ab emphyteuticariis seu patrimoniali possessore privati juris quippiam comparaverit cujus substantia alias possessiones sustentare consueverat et succisis quasi quarundam virium nervis reliqua lababuntur, earum possessionum onera subiturus est, quæ penes distractores inutiles permanebunt.

(2) Code de Just. Loi 6 de om. ag. dis. XI, LVIII.

(3) Nov. (XXVIII, chap. VII.)

il importe de s'occuper. Elles étaient accompagnées de certains avantages. Le gouvernement accordait aux vétérans des avances d'argent et leur fournissait des semences (1). Un *paganus* ne pouvait les acquérir (2) même par prescription (3), et s'il s'en emparait, il encourait la confiscation et la peine capitale (4). Les vétérans formaient entre eux une grande famille ; ils étaient soumis à une juridiction spéciale exercée par le commandant du groupe pour les procès criminels qui pouvaient surgir entre eux. S'agissait-il d'un procès criminel entre un vétéran et un *paganus*, le chef militaire pouvait en connaître, si le *paganus* était demandeur. Sinon, le *paganus* devait être traduit devant le *Rector provinciæ* ; c'était encore le *Rector provinciæ* qui statuait sur les différends des vétérans entre eux, ou sur les difficultés entre vétérans et *privati*. Ainsi le décidait un rescrit de l'empereur Constance (5). En retour de ces avantages divers, les vétérans étaient assujettis à certaines charges. Ces terres concédées

(1) Lampride. *Vie d'Alexandre Sévère*, Ch., 57.

(2) Lampride. *Ibid.*

(3) Cod. Just. Loi 3. De fund. limit., XI, 59 (Théodose et Valentinien.)

(4) Cod. Just. Loi 2. De fund. limit. XI, 59 (Const. Honorius et Théodose.)

(5) Code Théod. Loi 2. De Juri. d. II, I. Definitum est provinciarum rectores in civilibus causis litigia terminare, etsi militantes exceperint jurgia, vel moverint. Ne igitur usurpatio judicia, legesque confundat, aut iudicibus ordinariis adimat propriam notionem, ad provinciarum rectores transferantur jurgia civilium questionum. In criminalibus etiam causis, si miles poposcerit reum, provinciæ Rector inquirat : si militans aliquid admisisse firmetur, is cognoscat, cui militaris rei cura mandata est (355.)

étaient tenues (comme plus tard les fiefs) sous la condition expresse du service militaire en cas d'invasion sur les frontières (1) ; mais elles furent exemptées de toute autre charge (2). Les vétérans pouvaient transmettre ces terres à leurs enfants mâles et à eux seuls, sous la condition que ces enfants serviraient plus tard dans les troupes romaines, à moins qu'ils n'eussent pas les qualités requises (Cod. Théod., Liv. VII, Loi 5 (*De re militari*, tit. I) Eod. tit., Loi 8, — Liv. VII Lois I et IV, Tit. 22 ; et Cod. Just. *De filius off. milit.* Liv. XII, Tit. XLVIII) ; en ce cas, ils étaient affectés aux curies. Les Empereurs, toujours prévoyants, et ne pouvant se servir de ces fils de vétérans pour la défense des frontières, les employaient utilement au recouvrement des impôts. A défaut d'enfants mâles, la concession des vétérans faisait retour au groupe dont le défunt faisait partie.

Voilà des points certains : une controverse va s'élever quand on se demandera si les vétérans placés sur les territoires-frontières étaient obligés de cultiver leurs terres. M. Léotard (*Essai sur la condition des Barbares établis dans l'Empire romain au IV^e siècle*) nous dit (pages 116 et suivantes), en parlant des *terræ limitaneæ* : Ces terres leur étaient accordées *pour les mettre en culture*, et il fonde son opinion sur le passage déjà cité de Lanpride, *Vie d'Alex-Sévère*, ch. LVIII : *Addidit sanè his et animalia et servos ut possent colere quod acceperunt, ne per inopiam hominum vel senectutem*

(1) Cod. Theod. Loi 7. De terris limitan. L. VII, tit. XV. (Const. Honorius et Théodose.)

(2) Cod. Just. L. 3, De fund. lim. XI, LIX (Const. Théod. et Valentin.)

possidentium desererentur rura vicina Barbariæ, quod turpissimum ille ducebat. » M. Garsonnet répond (*Histoire des Locations perpétuelles*, page 164) : Rien dans les textes ne nous invite à penser que les vétérans étaient astreints à la culture des terres. Sans doute, le gouvernement désirait que les vétérans employassent leurs loisirs aux travaux des champs, et il les y encourageait en leur faisant des avances d'argent où en leur fournissant des semences. Mais le texte invoqué ne va pas plus loin ; il n'impose aucune obligation de cultiver, et cela se comprend d'autant mieux qu'à côté des terres-frontières concédées dans un but purement militaire, il existait, ainsi que nous l'avons répété, un ensemble de terrains concédés dans un but purement agricole et que, lorsqu'il s'agissait du salut même de l'Empire, les empereurs ont dû bien peu se préoccuper des intérêts de l'agriculture. M. Léotard nous paraît avoir confondu deux institutions qui n'avaient entre elles que de très lointains rapports.

Le droit du vétéran sur sa terre n'est pas un droit de propriété. En effet, un propriétaire a le droit de disposer de sa chose comme il l'entend ; il peut l'aliéner à titre onéreux, la donner entre vifs, en faire l'objet d'un legs. Rien de pareil pour un vétéran. Ce bien constitue une réserve au profit de son fils. Le droit même du vétéran n'est qu'un usufruit viager. A sa mort, cette terre reviendra nécessairement à ses enfants mâles (les filles seront exclues), et s'il n'a pas de fils au corps de troupes dont il fait partie, rien ne nous paraît s'opposer à ce que le vétéran puisse donner sa terre à bail sous la condition qu'il ne s'en éloigne pas, afin de pouvoir la défendre contre toute attaque.

Enfin, les vétérans avaient le droit de faire le négoce afin d'augmenter leurs ressources et pouvaient acquérir de nouvelles terres qui, ne rentrant pas dans la catégorie des terræ limitaneæ, était soumises à l'impôt (1).

Nous avons dit que sous le mot vétéran, il fallait comprendre les anciens soldats d'origine romaine et les Barbares qui avaient terminé leur temps de service dans les légions ou les troupes auxiliaires à quelque nationalité qu'ils aient appartenu. De nombreux textes (2) nous parlent des Læti ou Leti, soldats barbares qui prenaient du service dans les armées romaines. Ce mot *Læti* ne peut s'appliquer qu'à des hommes encore en activité de service, car nous savons que la période normale écoulée, un vétéran *quelconque*, pourvu d'une *honestas*, *causaria* ou *graciosa missio*, obtenait, s'il ne l'avait déjà, la nationalité romaine pour lui, sa femme et ses enfants. Dès le III^e siècle de l'Empire, tous les vétérans étaient donc citoyens romains.

Notons, en passant, que la situation des terres concédées à ces Læti était identique à la situation des terres concédées aux vétérans; elles jouissaient des mêmes avantages et imposaient les mêmes charges. L'obligation du service militaire était attachée à la possession même de ces terres : *Inhærebat hoc militandi onus ipsi agro*

(1) Cod. Theod. XI, tit. I, loi 28. Veterani terras censibus obligatas ut cognovimus, vindicarunt, pro quibus tributum solvere dedignantur. Quoscumque igitur insertas censibus terras tenere fuerit deprehensum, illico ad solvenda tributa compelli precipimus.

(2) Cod. Theod. Loi 10. De Cen. XIII, tit. XI (Const. Arcadius et Honorius).

seu rei adeoque onus, ut loquuntur, reale. » (1). Elles ne passaient pas à de simples particuliers; en cas de deshérence ou d'abandon, elles retournaient nécessairement à un Lète ou à un vétéran (2). Ceci nous montre le rapport étroit qui existait entre ces deux institutions, les Læti étant destinés à compléter et à renforcer les vétérans. Le Lète prêtait serment comme le vétéran et le légionnaire. Les terres ne pouvaient être prescrites; elles étaient *immunes*. Il y avait toutefois un cas où le privilège de l'exemption disparaissait. C'était au cas d'un besoin pressant de l'État, au cas de *superindictio* à laquelle l'Empereur croyait devoir recourir pour faire face aux besoins du Trésor; et alors on taxait en raison du nombre d'années écoulées depuis la concession (Code Théod. XI, tit. 20. Loi 4.

A part les Læti, les textes nous parlent encore des *Gentiles* qu'on a souvent confondus avec les premiers. Sans doute, leur condition fut analogue (3); ils différaient toutefois par l'origine, la date d'admission dans l'Empire, et par les lieux mêmes qui leur avaient été assignés pour cantonnements. Les *Gentiles* formaient eux aussi des colonies militaires et agricoles sur le territoire romain. C'est ce que nous indique un texte de loi du Code théodosien (Tit. 15, Loi 1, *De terris limitaneis*, ch. VII). M. Léotard affirme (4) que les Læti se composaient exclusivement de Germains, tandis que les *Gentiles* étaient des Scythes ou des Sarmates, entrés dans l'Empire plus

(1) Ramb. De lætis., p. 31.

(2) Cod. Théod. VII., tit. XV. Loi I.

(3) Bocking. II. De gentilibus (p. 1080-1093.)

(4) Léotard. *Op. cit.*, pages 154 et suivantes.

récemment que les Lètes, car il n'en est pas question avant la constitution de 365 sur les mariages entre Romains et Barbares. C'est sans doute à Constance Chlore, vainqueur des Sarmates, ou à Julien qu'il faut attribuer la création des *præfecturæ gentilium*. Au contraire, Gaupp ne voit dans l'expression *Gentiles* que le terme générique appliqué à tous les Barbarés colonisés et dont une espèce s'appelait plus particulièrement des Læti. Funfter Abschmitt, n^{os} 169 et 170. (1) Les arguments que fait valoir M. Léotard nous paraissent tout à fait plausibles ; d'autant plus que son opinion nous permet de mieux saisir le développement progressif du système défensif des frontières ; pour arrêter le flot toujours montant des invasions, les vétérans n'avaient pas suffi ; on leur adjoignit les Lètes, on eut enfin recours aux Gentiles (2).

(1) Voir aussi dans le même sens : Rambach. De Lætis, p. 24. Consulter aussi : Ammien Marcellin, XXVIII, I, § 5. Garsonnet : *Histoire des locations perpétuelles*, p. 171.

(2) Ces nouveaux colons n'acceptaient pas toujours la situation qu'on leur offrait. Sous le règne de Probus, les Francs, cantonnés sur le Pont-Euxin, s'emparèrent de quelques barques et ravagèrent les côtes de la Méditerranée, pillant Athènes, Syracuse et Carthage : puis, par le détroit d'Hercule, ils regagnèrent les Bouches du Rhin, étonnés d'avoir pu traverser impunément l'immense Empire : révélation fatale qui ne fut pas oubliée. (Duruy : *Histoire des Romains*, tome VI, page 513.

CHAPITRE V.

Des concessions de terres après la chute de l'Empire Romain.

Une institution ne naît pas d'un seul jet dans le cerveau d'un homme : elle est la résultante d'efforts continus et de développements successifs ; de même, elle ne disparaît pas entièrement ; mais elle se transforme ou donne naissance à d'autres institutions plus ou moins analogues. Nous rechercherons dans ce dernier chapitre ce qu'il est advenu des concessions de terres après la chute de l'Empire Romain. Et tout d'abord dans l'ordre des temps, nous dirons quelques mots sur les bénéfices de l'époque mérovingienne : Ce bénéfice, ainsi que le définit M. Guérard (Polyptique d'Irminon, 1^{re} partie, p. 505-506), est « une concession de terres faite *en tous lieux* et à *toutes personnes* par des *seigneurs ou de simples propriétaires* aussi bien que par le Roi en vue d'obtenir *pour eux* une *assistance et des services de toutes espèces* ». Cette seule définition nous indique à première vue toutes les différences profondes qui séparent le bénéfice mérovingien du bénéfice romain, et ne nous permet pas de croire

que l'un d'eux ait donné naissance à l'autre. Le bénéfice mérovingien était viager et non héréditaire (1). La concession devait être confirmée à chaque mutation de titulaire ou de seigneur ; tandis que chez les Romains, elle était perpétuelle et définitive. La première pouvait être faite par le Roi ou tout autre seigneur ; nous avons dit au contraire que les concessions militaires de Rome ne pouvaient être faites que par les Empereurs. Avec la majorité des auteurs (2), nous croyons que le bénéfice mérovingien avait sa source dans les anciennes coutumes germanes, dans les relations personnelles et temporaires qui unissaient les chefs germains et leurs compagnons d'armes. Après la conquête, tout était partagé, le butin et les terres ; en sorte que cette institution toute germane n'a eu de commun avec les bénéfices romains que le *nom*, emprunté à Rome, parmi les nombreux emprunts que les Barbares aimaient à faire à la nation la plus civilisée.

Toutefois certains auteurs (2) ont contesté cette opinion : « Rien n'était plus fréquent sous l'Empire, dit M. Serrigny, que ces concessions aux Lètes, aux Gentiles et aux soldats vétérans placés près des frontières ; quoi de plus naturel que les Barbares après la conquête des Gaules et de l'Occident de l'Europe aient conservé et pratiqué ce genre de concession ». Nous voyons trop de différences entre les deux institutions pour admettre entre elles le moindre rapport de parenté. Outre les points déjà signa-

(1) Du Cange, Gloss. hered. et infin. latinitat.

(2) Lehüerou, *Inst. Merov.*, livre II, c. III. Léotard *op. cit.*, p. 139 et suivantes. Garsonnet, *op. cit.*, p. 225 et suivantes. Seule la terre patrimoniale (*terra salica*) était héréditaire et se transmettait de père en fils ; elle devint plus tard l'alleu.

(3) M. Serrigny, *Droit public Romain*, t. I, n° 457 et suivants.

lés, il faut ajouter que le lien qui, en Gaule, unissait le donataire et le donateur était un lien de dépendance individuelle ; le bénéficiaire servait personnellement celui qui l'avait gratifié ; tandis que le vétéran Romain ou le Lète servait l'Empire ; et ses obligations n'étaient nullement contractées en vue de l'Empereur.

On a ensuite comparé le bénéfice romain avec le fief, lequel est, sans contredit, une émanation directe du bénéfice Mérovingien. Et il faut avouer que certainement le caractère essentiel du fief est l'obligation du service militaire ; le fief est transmissible héréditairement sous la condition, pour le nouveau titulaire, de porter les armes et de remplir loyalement les engagements du contrat. Autant de points de ressemblance avec le bénéfice romain, mais il ne faut pas essayer de trouver d'autres points communs, et pour montrer la dissemblance entre les deux institutions, il suffirait de répéter pour le fief ce que nous venons de dire pour le bénéfice mérovingien.

Les système romain n'a donc existé pendant tout le moyen âge qu'à l'état de souvenir. Les Empereurs d'Allemagne ont recueilli cet héritage. Le maréchal Marmont, nommé après la paix de Vienne, en 1809, gouverneur général des provinces Illyriennes, avait été chargé par Napoléon de lui présenter un mémoire sur les régiments-frontières de l'Autriche (1). En outre, dans ses voyages, il a donné de nombreux détails sur ces établissements militaires. Les Confins militaires (die militärgränze) s'étendent sur la frontière turque en Croatie, en Slavonie et en Hongrie. Ils ont été organisés pour repousser

(1) Duc de Raguse : *Mémoire sur les régiments-frontières*, 2^e série, tome I. *Revue rétrospective*.

les invasions répétées des Turcs, de même que les colonies militaires des Romains furent créées sous l'Empire pour mettre obstacle aux invasions périodiques des Barbares. Après la paix de Carlowitz (1699), le prince Eugène de Savoie jeta les bases de ce système que le maréchal de Lascey devait perfectionner.

Mais mieux avisée que Rome qui se vit forcée d'appliquer ce système aux Leti et aux Gentiles, c'est-à-dire à des individus de race Barbare et n'ayant aucun lien avec les Romains, l'Autriche l'institua contre des Musulmans en faveur de chrétiens émigrés (Albanais, Serbes) dont elle obtint une grande fidélité (1). Il ne faudrait pas croire toutefois que les deux institutions soient tout à fait identiques. Les Empereurs d'Allemagne semblent avoir en vue un but à la fois agricole et militaire. Nous savons au contraire qu'à Rome le but militaire fut seul envisagé. Comme le *limitaneus*, le *Granzer* (soldat des confins) doit le service militaire en retour des terres qui lui ont été concédées et dont il tire profit ; et ce service est obligatoire pour lui et ses fils. Mais de plus, si le *Granzer* s'échappe, il est saisi comme vagabond ; s'il récidive, il est puni de la prison ou du fouet. A Rome, ces rigueurs n'existent pas : par l'abandon de la concession, le vétéran peut se soustraire à ses devoirs envers l'Etat. A l'âge de 20 ans, le fils du *Granzer* appartient à l'armée ; le fils du vétéran ou du Lété était incorporé dès l'âge de 18 ans. L'un et l'autre n'avaient qu'un moyen d'échapper à cette

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} nov. 1869. *Les confins milit. de l'Autriche* : M. Georges Perrot. — M. Garsonnet : *Locat. perpét.*, pages 598 et suivantes. -- *Revue des Deux-Mondes*, 15 oct. 1861, *L'Autriche orientale*, par M. S.-René Taillandier

obligation du service militaire : c'était d'entrer dans les ordres (1).

Mais voici des règles particulières aux confins d'Autriche : La propriété y est collective et non individuelle ; elle se trouve répartie entre des associations (Haus-Communio) analogues à celles de l'ancienne Germanie (2). Les terres doivent être cultivées ; ici nous nous séparons entièrement des concessions romaines, où nous avons vu que les travaux agricoles n'étaient pas imposés. Sur les confins, si le titulaire d'une terre demeurée inculte pendant trois ans, après les assolements d'usage, n'obéit pas à l'ordre qu'on lui donne de faire cultiver sa terre, il est déclaré déchu de son droit, et le terrain est attribué gratuitement à une autre famille.

Chaque association a un chef désigné par l'âge ou l'élection ; il est gérant de la société et se fait assister dans ses fonctions par sa femme ou une autre femme élue maîtresse de maison. A la fin de l'année, il est chargé du partage des produits entre tous les membres ; chacun reçoit une part égale ; mais en récompense de la peine qu'ils ont prise, le chef et sa femme ont droit à quatre parts pour eux deux.

Les biens de la communauté sont de deux sortes . Il y a les *biens de fondation* (*Stammgut*) et les biens *excédants* (*Ueberland*). Les premiers sont inaliénables et forment le véritable avoir patrimonial d'une communauté ou famille ; en cas d'extinction d'une famille, l'exploitation du lot qu'elle possède passe à une autre famille à

(1) Le *Granzler* est exempt de l'impôt foncier et des principales contributions indirectes.

(2) Tacite *Germ.*, c. XXVI.

la condition de fournir un même nombre de soldats. Les biens excédants seuls (das Ueberland) peuvent être cédés sans autorisation.

Avant 1848, le *Granzer* n'avait sur sa concession que le domaine utile : l'Empereur conservait le domaine direct. Après les événements de 1848, l'Empereur voulut récompenser les soldats des Confins militaires de l'appui qu'ils lui avaient prêté contre les Hongrois, et une ordonnance de 1850 déclara que le Gouvernement leur abandonnait en pleine et entière propriété (Als Wahres bestandiges Eigenthum), les terres dont ils n'avaient eu jusque-là que l'usufruit. Tout ce qui concerne l'administration supérieure et la justice est aux mains des officiers, le but principal de l'Institution étant le maintien de l'esprit militaire et le recrutement de l'armée. La justice civile est rendue par un tribunal de première instance appelée *session* : ce tribunal est présidé par le lieutenant d'économie assisté d'un sergent-major ou de deux sergents, deux caporaux et deux chefs de famille. Les affaires plus importantes sont portées devant le tribunal d'appel, composé de trois auditeurs, gens de loi, ayant un titre et un costume militaire. Chaque auditeur est assisté de deux officiers. Pour la justice correctionnelle l'inculpé, s'il est enrôlé, est déféré aux tribunaux militaires ordinaires, non enrôlé à la *session*. Pour les affaires criminelles, elles sont portées au régiment.

Ces terres sont exemptes d'impôt, elles ne sont imposées qu'en journées de travail qui servent à l'entretien des chaussées, des magasins militaires. Il en était jadis ainsi pour les Lètes. Nous ne voyons nulle part que les vétérans aient été astreints à la même obligation. L'institution des Confins militaires, très avantageuse à

l'époque des invasions turques, avait de nos jours perdu toute utilité. Le 22 août 1869 une lettre impériale invitait le ministre de la guerre à préparer la suppression de cette législation spéciale pour les deux régiments de Warasdin et les districts de Zengg et de Sissek. Puis deux ordonnances du 8 juin 1871 et 9 mai 1872 ont mis fin au régime militaire des Confins. La loi de 1873 qui les a ratifiées a dissous les communautés de familles et autorisé chacun de leurs membres à demander le partage des terres. Au point de vue de la liberté individuelle il ne faut pas regretter cette législation qui se justifie toutefois par les services qu'elle était jadis appelée à rendre à l'Empire d'Autriche.

Nous n'allons pas nous attarder sur les colonies militaires de la Russie qui ne datent que du règne d'Alexandre 1^{er} (1817) et sont l'œuvre du général de Witt ; ces colonies s'éloignent beaucoup de l'idée romaine. Elles ont surtout pour but l'exploitation de la terre distribuée aux soldats-colons qui forment là dans la petite Russie et la province du Caucase trois divisions de cavalerie à quatre régiments.

Rappelons enfin pour mémoire l'institution des vétérans des camps. On donnait ce nom, sous le règne de Napoléon I^{er}, à des soldats blessés qui étoient casernés dans des camps fortifiés et devaient concourir accidentellement à la défense des places fortes. Ils furent institués par la loi du 1^{er} floréal an XI (20 avril 1803) : on leur distribuait un certain nombre d'hectares qu'ils devaient cultiver et qu'ils ne pouvaient aliéner pendant 25 ans. Il y eut ainsi deux camps de vétérans l'un à Juliers, l'autre à Alexandrie. Cette institution disparut avec Napoléon I^{er}.

CONCLUSION

Une pareille organisation des territoires-frontières est incompatible avec les nécessités de la guerre moderne. Pour protéger ses frontières il faut à un pays des troupes en activité de service, sans cesse exercées, toujours prêtes ; et non pas des postes de défenseurs adonnés à la culture de leurs champs et à l'entretien de leurs familles. Mieux comprise, mieux organisée, cette institution eût peut-être sauvé l'Empire Romain dont elle a certainement retardé la chute ; elle a rendu de grands services à l'Autriche contre les invasions musulmanes ; et si l'empereur François-Joseph l'a abolie naguère dans ses États, ce n'est qu'à son corps défendant et sous la pression de l'opinion publique : il est vrai que le temps des invasions périodiques semble avoir pris fin.

Note. — Nous avons naguère en Algérie pour les territoires avoisinant le Sahara, une organisation analogue à celle des Lètes et des Gentiles. Des concessions étaient faites aux Arabes à la condition de s'adonner à l'agriculture et de servir, à titre d'auxiliaires, sous le commandement des chefs des Bureaux Arabes, en cas d'invasion des tribus guerrières du Sahara. Mais ces concessions étaient faites à des communautés et non pas à des individus, la propriété était collective (arch.) — et ce caractère les distinguait des concessions romaines qui étaient individuelles. De plus, en

Algérie les Arabes étaient colonisés sur leur propre pays, tandis que les Barbares étaient transplantés d'un bout à l'autre de l'Empire Romain.

Cette organisation n'existe plus aujourd'hui. Une loi de 1873 a placé l'Algérie sous le droit commun de la France, et institué pour les Arabes la propriété individuelle. — Les concessions de terres sont fort rares ; elles ne peuvent plus être faites, qu'à des Européens ; et les Arabes sont de plus en plus sacrifiés : on les considère trop comme des vaincus : « Ce qui n'est peut-être pas le meilleur moyen de se les attacher d'une manière indissoluble : (Voir, H. Verne. *La France en Algérie*, pages 10 et suivantes)

DROIT FRANÇAIS

DES SERVITUDES MILITAIRES

Spécialement des servitudes militaires autour
des places de guerre.

PRÉFACE

Toute loi répond à un besoin de justice ou d'utilité. C'est dans la tendance vers l'un de ces buts, parfois vers tous les deux, qu'elle trouve sa raison d'être et sa justification. La législation sur les servitudes militaires n'a jamais eu qu'un objet : l'intérêt de la défense nationale. Si nous parvenons à démontrer que ce but n'a pas été atteint, parce qu'il ne peut pas l'être, étant données les conditions nouvelles de la guerre moderne, nous aurons par cela même établi l'inutilité de cette législation. Telle est l'idée qui nous a inspiré cette étude.

Mercier.

Les institutions d'un peuple doivent se modifier avec le temps : elles sont condamnées à marcher avec le progrès. Inconnues des peuples anciens, les servitudes militaires s'imposèrent au législateur sitôt que les premiers progrès de l'artillerie firent sentir la nécessité de protéger les places fortes, et à cette époque, hâtons-nous de le dire, elles rendirent de grands services. Mais avec les perfectionnements incessants des engins de destruction, qui permettent aujourd'hui à deux adversaires invisibles l'un à l'autre d'échanger des projectiles à des distances prodigieuses, les servitudes militaires ne constituent plus pour les places fortes qu'un moyen de protection inefficace et démodé.

En attendant un changement peut-être prochain dans nos lois, nous essaierons d'analyser les nombreux textes de lois ou de décrets qui ont formé notre législation sur les servitudes militaires. Le dernier texte général est le décret du 10 août 1853. — Pour chacun des points de cette étude, nous avons suivi pas à pas les transformations successives depuis son origine jusqu'au décret de 1853. Une législation ne se crée pas de toutes pièces en un jour, et il importe, pour la bien connaître, d'en étudier les précédents.

Bien des détails ont été empruntés au savant ouvrage de M. Delalleau, *Des servitudes militaires*, ouvrage qui n'a qu'un défaut : c'est qu'il date de 1833. — Nous avons inséré dans le corps de cette thèse de nombreux arrêts du Conseil d'État. Les décisions de

jurisprudence offrent surtout cet avantage qu'elles nous fournissent des solutions sur des points particuliers dans le détail desquels il n'était pas possible à la loi ou au décret de pénétrer. Enfin, nous manquerions à un devoir de reconnaissance qu'il nous est doux de remplir si nous omettions de remercier ici un des membres les plus éminents de la commission de l'armée, M. le baron Reille, député du Tarn, qui a bien voulu nous prêter l'appui de ses conseils et de ses lumières, et qui se propose de porter à la tribune de la Chambre la question importante et actuelle de la suppression de nos lois sur les servitudes militaires.

INTRODUCTION

Généralités sur les servitudes militaires.

Leur division en trois classes.

« S'il est démontré que les forteresses sont indispensables à la sûreté de l'État (ce point sera l'objet d'un examen ultérieur), la conséquence de cette vérité est l'obligation de satisfaire à leurs besoins; car qui veut la fin veut les moyens. Or, un des premiers besoins des défenseurs d'une place est la faculté de pouvoir découvrir tout le terrain environnant. Si, dans cet intervalle, il se trouve des châteaux, des villages, des parcs clos, des haies, des bois, le feu de l'artillerie en est intercepté; et bientôt la garnison est resserrée et arrêtée dans ses sorties par ces obstacles promptement convertis en retranchements par l'ennemi. » — C'est ainsi que s'exprimait M. le comte de Marescot, rapporteur de la loi du 17 juillet 1819, à la Chambre des Pairs.

Et le maréchal Gouvion Saint-Cyr ajoutait dans la même séance : « Pour obtenir des forteresses tous les résultats qu'on doit en attendre, il faut veiller

« avec soin à la conservation de leurs moyens de
« défense; de là l'indispensable nécessité de ne lais-
« ser aucun abri contre les feux d'une place dans
« l'étendue ordinaire de la portée des armes. »

Ceci, ne l'oublions pas, se passait au commence-
ment du siècle; et dans la Chambre des Pairs, aucun
orateur ne se leva pour contester ces assertions. Pla-
çons-nous dans le même ordre d'idées, et étudions la
législation militaire, guidés par le même esprit qui a
présidé à sa création, et admettons avec tous les ora-
teurs de la Chambre des Pairs et de la Chambre des
Députés, avec les auteurs, peu nombreux du reste,
qui ont écrit sur cette matière; admettons, disons-
nous, pour le moment, la nécessité des servitudes
autour des places de guerre, sauf à donner plus loin
les raisons qui nous feraient préférer une opinion
toute différente.

Nous dirons donc, en nous renfermant dans l'hy-
pothèse que visaient les deux discours précités, que
« les servitudes militaires sont des charges imposées
à la propriété foncière dans l'intérêt de la défense
des places de guerre (1). »

Ce but des servitudes détermine leur étendue : il
n'est pas utile de faire porter les servitudes sur des
terrains qui ne peuvent pas être battus par les feux

(1) Nous ne comprenons pas sous le nom de servitudes mili-
taires ni l'obligation pour les habitants de loger les troupes en
marche, ni les charges imposées aux communes pour le caser-
nement, mais seulement les charges imposées à la propriété
foncière.

directs de la place : nous parlerons plus tard des polygones exceptionnels.

Les servitudes militaires autour des places de guerre ne sont pas les seules qu'établisse notre législation. Aux abords, des magasins à poudre de la guerre et de la marine, il importe que le terrain soit découvert, non pas dans un intérêt de défense, mais dans un intérêt de sécurité publique. Le voisinage d'établissements habités peut être une cause d'incendie pour les poudrières, et, d'autre part, si une explosion se produit dans le magasin lui-même, il ne faut pas que l'accident puisse étendre ses ravages aux constructions voisines. De là l'utilité manifeste des servitudes particulières que la loi du 22 juin 1854 a introduites dans notre législation.

Il existe enfin une troisième catégorie de servitudes militaires. Dans les zones-frontières, le législateur, sans établir nominativement aucune servitude, a soumis à l'approbation d'une autorité spéciale (commission mixte) tous les travaux qui devraient être exécutés sur ces terrains ; ceux d'entre eux qui pourraient nuire à la défense du territoire y sont interdits. Le principal objet de cette thèse est l'étude des servitudes autour des places de guerre. Ce n'est qu'à la fin du volume, dans un chapitre spécial, et comme en passant, que nous dirons quelques mots des deux autres prohibitions. — Occupons-nous donc spécialement de la première de ces trois questions.

Dès l'instant même où le droit de propriété a été reconnu, il ne le fut qu'avec deux restrictions : néces-

sité pour un propriétaire de ne rien faire sur son terrain qui pût nuire à ses voisins ; et préséance de l'intérêt général sur l'intérêt particulier. Jamais aucun peuple civilisé n'a admis que la propriété fût un droit tellement absolu qu'il dispensât de toute espèce d'obligations envers les autres propriétaires et envers la société tout entière. Et le Code civil a posé le principe : la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. Ces restrictions au droit de propriété sont légitimes parce qu'elles sont nécessaires. Ce point-là ne peut être contesté.

S'il est un point où cette vérité se montre dans toute son évidence, c'est à coup sûr lorsqu'il s'agit d'assurer la défense du territoire contre les attaques de l'ennemi.

L'article 649 du C. C. nous dit : « Les servitudes établies par la loi ont pour objet l'utilité publique ou communale, ou l'utilité des particuliers », et l'article 650 : « Celles établies par l'utilité publique ou communale ont pour objet le marchepied le long des rivières navigables ou flottables, la construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics ou communaux. » Il n'y est point question des servitudes militaires. Comme il n'est point soutenable d'une part qu'elles ne soient pas des servitudes d'utilité publique, et comme il n'est pas possible que les rédacteurs du Code n'aient pas songé aux servitudes militaires, il faut admettre que l'article 650 n'a voulu

donner qu'une énumération des servitudes d'utilité publique, énumération très incomplète du reste, puisqu'elle omet aussi l'obligation, soit de planter des arbres sur le bord des chemins, soit d'en laisser planter, l'obligation de laisser appuyer aux maisons les poteaux des réverbères et toutes les prescriptions ordonnées pour la hauteur des maisons, la sûreté ou la salubrité des villes, etc.

Les servitudes militaires, avons-nous dit, sont des restrictions au droit de jouissance; car d'habitude un propriétaire est libre d'élever des constructions sur son terrain, d'y faire des plantations, fossés ou chemins, toutes choses qui vont lui être interdites. Il conservera néanmoins l'usage de tous les modes de jouissance non prohibés par la loi. — Son droit de disposer reste entier. Si ce droit était atteint, il y aurait expropriation pour cause d'utilité publique et non pas établissement de servitudes. Nous rencontrerons dans le cours de cette étude de véritables cas d'expropriation à côté de l'établissement de servitudes.

Les servitudes militaires ne peuvent être instituées que par une loi, mais en notre matière il était indispensable de laisser au pouvoir exécutif le soin de désigner les localités qui doivent être grevées de servitudes. Un pareil choix exige des discussions qui ne peuvent pas être produites à la tribune, mais doivent rester secrètes au sein d'un comité composé d'hommes qui ont des connaissances spéciales. — Toutefois, le pouvoir exécutif doit se mouvoir dans

les limites tracées par la loi. Il ne lui est pas permis, par exemple, d'étendre les servitudes au delà du rayon que la loi a déterminé, ni de créer aucune espèce nouvelle de servitudes.

CHAPITRE PREMIER

Historique des servitudes militaires.

Plusieurs milliers d'années avant notre ère toutes les grandes cités d'Asie et d'Égypte étaient munies de fortifications. Cela n'est pas douteux. Mais les peuples de l'antiquité connaissaient-ils ce que nous nommons aujourd'hui les servitudes militaires? Les renseignements nous font défaut sur ce point. Aucun document législatif ne nous est parvenu ; et les historiens de la Grèce et de Rome ont laissé dans l'ombre cette question. Comme il n'y a pas une relation nécessaire de cause à effet entre l'existence des places fortes et celle des servitudes autour de ces mêmes places fortes, nous inclinons à croire que les Anciens n'avaient jamais songé à dégager de tout obstacle les abords de leurs retranchements. Ce qui ne doit pas nous étonner : A une époque où l'arme blanche était la seule arme de combat, où les deux troupes ennemies luttaient le plus souvent corps à corps, peu importait qu'il se trouvât dans un certain rayon autour des villes assiégées des constructions ou des fossés

pouvant servir d'abris à l'ennemi. Pour emporter un retranchement, il n'y avait alors qu'un seul mode d'attaque; l'assaut. Les pièces d'artillerie névrotone (1) ne causaient aux remparts de la place que des dégâts insignifiants (2) : ses projectiles étaient mal dirigés, et leur portée minime. L'artillerie de l'assiégé ne lui permettait pas davantage d'empêcher l'approche de l'ennemi. Alors que le contact était nécessaire pour qu'il y ait combat, les servitudes militaires eussent été bien superflues. On ne les créa pas.

En France, pendant le moyen-âge, où il fut construit plus de soixante mille châteaux-forts, les servitudes militaires étaient si peu connues que c'est au pied même des remparts que venaient chercher abri les maisons des paysans. De là le grand nombre de villages dont le nom indique l'origine : Castelnau, Castelfranc, Francastel, Châtel-Guyon, etc.

Mais dès le commencement du *xiv^e* siècle apparaissent en Europe les premières pièces d'artillerie à feu ; au simple boulet de pierre on commença à substituer le boulet cerclé de fer, que les frères Bureau remplacèrent par le boulet de fonte de fer ; on inaugura la bouche à feu de bronze. Plus tard, l'art de la fortification ayant fait sous Vauban d'é-

(1) Le Ion (*Ιονος*) était l'écheveau de nerfs filés ou de cordes de boyaux dont la détente imprimait à la machine la force d'impulsion du projectile.

(2) On connaît le récit de ce siège où à chaque boulet de pierre lancé, par l'assiégeant un soldat sur le rempart venait essayer avec une serviette blanche l'endroit où le projectile impuissant avait porté.

normes progrès, il fallut perfectionner sans cesse les engins destructeurs de ces fortifications. Les deux perfectionnements croissent ensemble côte à côte. La portée du tir s'agrandit; les canons de l'assiégé peuvent maintenir l'ennemi à distance. Il fallut alors dans l'intérêt de la défense qu'aucun obstacle extérieur ne vînt gêner le tir des défenseurs, d'autant plus que l'un des grands avantages de la méthode nouvelle inventée par Vauban était par la création des parallèles de mettre toujours le soldat à couvert des feux de la place.

Donc la nécessité dans l'intérêt du tir, d'avoir devant soi un terrain découvert et la crainte de laisser un abri à l'ennemi amenèrent à cette époque la création des servitudes militaires. C'est alors que par une première ordonnance en date du 16 juillet 1670, Louis XIV « défendit à qui que ce fût de faire édifier
« aucune maison dans les faubourgs des places-fron-
« tières et avancées sans en avoir la permission du
« Roi, à peine de désobéissance et de souffrir la dé-
« molition et le rasement desdites maisons (1) ».

Par une deuxième ordonnance du 2 février 1675, le Roi renouvela la prohibition de bâtir autour des

(1) Les ordonnances du 16 juillet 1670, 14 août 1680 et 30 juillet 1695 en rappellent une du 10 septembre 1668; ce qui laisserait supposer qu'il aurait existé sur ces matières une ordonnance antérieure à celle du 16 juillet 1670. Mais malgré toutes les recherches, il n'a pas été possible de trouver le texte de cette ordonnance. On en est réduit à penser que les trois ordonnances ci-dessus voulaient se référer à l'ordonnance du 30 octobre 1688 qui n'a pour objet que d'empêcher la dégradation des fortifications.

places de guerre. Cette ordonnance est conçue dans les mêmes termes que celle de 1670, et son préambule nous apprend que beaucoup de contraventions étaient relevées contre les prohibitions édictées. Les zones de servitudes n'étaient pas délimitées ; on n'avait pas précisé la nature des matériaux à employer pour les constructions ; bien plus, il n'avait pas été dressé de liste des villes ou forts auxquels les servitudes devaient s'appliquer. (1). Aussi les officiers du génie, chargés du service des places laissaient-ils souvent aux propriétaires grevés une grande liberté.

L'ordonnance du 9 décembre 1713 est à juste titre considérée comme ayant posé les principes de la législation sur les servitudes militaires (2). De plus elle n'est jamais tombée complètement en désuétude ; aussi ne croyons-nous pas inutile d'en reproduire les passages principaux :

« S. M. étant informée que plusieurs personnes
« ont fait édifier et bâtir des maisons dans les fau-
« bourgs de ses places fortes frontières et avancées et
« les ont même avancées jusqu'à la petite portée de
« fusil des chemins couverts, glacis et autres ouvra-
« ges des dehors desdites places ; et étant nécessaire
« de remédier à ces abus si préjudiciables à la sûreté,
« conservation et entretien desdites places : défend

(1) Nous verrons au contraire avec quel soin minutieux la législation actuelle a délimité tous ces points.

(2) Les ordonnances du 14 août 1680 et du 30 juillet 1695, ne sont que la répétition des deux précédentes.

« S. M. à toutes personnes de quelque qualité et con-
« dition qu'elles soient de faire construire et édifier
« aucune maison et clôture de maçonnerie dans les
« faubourgs et aux avenues des places fortes fron-
« tières et avancées plus près de 250 toises de la pa-
« lissade du chemin couvert, s'il y en a, à peine de
« désobéissance et de souffrir la démolition et rase-
« ment desdites maisons et jardins, sans en espérer
« aucun dédommagement, et aux officiers majors
« desdites places qui auraient consenti auxdites con-
« traventions, d'être privés pendant trois mois du
« paiement de leurs appointements. Permet néan-
« moins S. M. qu'il puisse être bâti à chacune des
« portes et principales avenues desdites places, un
« cabaret pour la commodité des voyageurs qui ar-
« rivent après la fermeture des portes à 200 toises
« de distance des palissades du chemin couvert ou
« avant-chemin couvert, dans l'endroit qui sera jugé
« le plus convenable et le moins préjudiciable à la
« sûreté de la place. Et, à l'égard des maisons et murs
« de clôture qui ont été bâtis dans les faubourgs et
« avenues desdites places, dans la distance de
« 250 toises, ordonne S. M. qu'il en sera dressé des
« plans exacts par les ingénieurs, directeurs ou ingé-
« nieurs en chef desdites places pour iceux vus, être
« ordonné par S. M. sur la démolition desdites mai-
« sons et murs de clôture, ce qu'elle jugera conve-
« nable à son service et à la sûreté desdites places ».

A la différence des ordonnances précédentes, celle de 1713 fixe le rayon dans lequel les constructions

sont prohibées (250 toises) (1). Et cette défense ne s'applique qu'aux maisons et clôtures en maçonnerie (il n'est admis qu'une seule exception en faveur des auberges). Quant aux maisons et clôtures bâties au mépris des ordonnances antérieures, le Roi se réserve d'ordonner pour chacune d'elles, ce qu'il jugera convenable dans l'intérêt général. L'ordonnance ne crée qu'une seule zone de servitudes; il y en a trois aujourd'hui.

Les maisons et clôtures bâties ne sont pas les seuls obstacles à la bonne défense d'une place; les amas de décombres, levées de terres, chaussées ou fossés sont autant de couverts pour l'armée assiégeante. La guerre de 1740 avait révélé le danger de pareils abus. Aussi une ordonnance du 7 février 1744 prescrivit au propriétaire d'arrêter de concert avec l'ingénieur en chef les lieux de dépôts pour les décombres et l'alignement des routes et des fossés lorsqu'ils auront lieu dans un rayon de 500 toises. « On voit (dit M. Allent, dans son *Histoire du corps du génie*) la législation se former et de nouveaux articles s'y inscrire à mesure que le temps et l'expérience en manifestent la nécessité ».

L'article 40 de cette même ordonnance prescrivait la levée d'un plan de la place jusqu'à une lieue au moins, plan où seraient marqués tous les accidents de terrain ainsi que les maisons existantes. Pour appliquer avec justice et certitude les prohibitions des

(1) La toise vaut 6 pieds. La toise vaut en mètres 1^m 949.

ordonnances de 1713 et de 1740, il fallait en effet constater l'état des lieux, le nombre et la nature des constructions existantes.

L'ordonnance du 25 juin 1750, dans son article 658, charge les officiers des états-majors des places de veiller à l'exécution des ordonnances relatives à la conservation des fortifications, et à ce qu'il ne soit bâti aucune maison, en dedans et aux environs desdites places qu'aux endroits permis.

Mêmes prohibitions reproduites à peu près dans les mêmes termes dans les ordonnances des 5 mai 1758, 10 mars 1759 (art. 89 à 96) et 1^{er} mars 1768, (art. 1^{er} et 2 et 13 du titre XXXV).

L'ordonnance du 31 décembre 1776 réitère la défense de bâtir en maçonnerie plus près qu'à 250 toises et celle de transporter les décombres ailleurs que dans les lieux indiqués par l'officier du génie (art. 28) ; et l'article 27 enjoint aux officiers du corps royal du génie de ne point souffrir qu'il soit fait aucun chemin, maison levée ni chaussée, ni creusé aucun fossé à 500 toises près d'une place de guerre sans que l'alignement n'en ait été auparavant concerté avec l'officier du corps employé dans la place. D'après les ordonnances précédentes, il était déjà défendu de bâtir aucune maison en maçonnerie dans la distance de 250 toises, mais celle-ci veut que jusqu'à la distance de 500 toises, l'alignement des maisons à construire soit concerté avec l'officier du corps employé dans la place, — obligation qui n'a pas été reproduite dans les lois postérieures

Cette ordonnance de 1776 renouvelle l'obligation de lever le plan terrier prescrit par l'article 40 de l'ordonnance du 7 février 1744. Elle contient, en outre, l'indication des lieux considérés comme place de guerre.

Malgré ces prescriptions réitérées, de nombreuses infractions étaient commises : des faubourgs et des villages entiers s'étaient élevés sur plusieurs points à une petite distance des places. Il était urgent de mettre un terme à ces abus.

Aux ordonnances vont succéder les lois. L'Assemblée constituante voulut régulariser et coordonner les diverses mesures relatives aux places de guerre. Au nom du Comité militaire, M. Bureaux de Puzy, présenta, dans les séances des 24 mai, 25, 27 et 30 juin, 2, 4, 5 et 8 juillet 1791, plusieurs projets qui, après avoir été adoptés par l'Assemblée, furent sanctionnés par le Roi le 10 juillet suivant. C'est la loi du 10 juillet 1791 qui a pour titre : « Loi concernant la conservation et le classement des places de guerre et portes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs ».

Sans entrer dans les développements que comportent chacun des points réglementés par cette loi, développements qui trouveront place dans les chapitres ultérieurs, nous signalerons brièvement les innovations introduites par le législateur de 1791.

Et tout d'abord l'article 1^{er} divise les forteresses en deux ordres : places de guerre et postes militaires ; et les places ou postes sont eux-mêmes en trois classes

suivant leur importance ; il n'existait qu'une classe sous les ordonnances.

Les villes même fermées ne sont réputées places de guerre qu'autant qu'elles sont inscrites sur un tableau annexé à la loi (art. 2). La loi les considère ensuite sous trois rapports : état de paix, état de guerre, état de siège (art. 5). L'article 15 institue la rue du rempart dont la largeur doit être de 4 toises entre le pied du talus du rempart et une ligne parallèle tracée du côté de la place. Les terrains militaires seront déterminés par des bornes à la distance de 20 toises des crêtes des parapets des chemins couverts (art. 20). Est prohibée toute espèce de constructions dans une zone de cent toises (195 mètres), à partir de la crête du parapet du chemin couvert le plus avancé (1). (Sauf les moulins et autres usines du même genre).

Au delà de cette limite et jusqu'à 250 toises, la loi permet les bâtisses légères et prohibe les constructions en maçonnerie ; toutefois elle n'applique la règle qu'aux places des première et deuxième classe (art. 31 et 32).

Les articles 17, 18 et 19 règlent la question d'indemnités : Les personnes qui jouissent actuellement des maisons, bâtiments ou clôtures qui débordent les limites assignées à la rue du rempart continueront

(1) Le chemin couvert est une entaille pratiquée sur le bord extérieur du fossé le long de la contrescarpe et couvert par une élévation de terre qui lui sert de parapet et va se perdre du côté de la campagne par une pente douce appelée *glacis*.

d'en jouir sans être inquiétées ; mais dans le cas de démolition desdites maisons, bâtiments ou clôtures, pour quelque cause que survienne cette démolition, les particuliers seront tenus de ne pas outrepasser les limites fixées.

Si par suite du bornage du terrain militaire à 20 toises, les particuliers éprouvent une perte de terrain, ils en seront indemnisés aux frais du trésor.

Ce sont là autant de points nouveaux que la loi de 1791 a sagement réglementés (1). Elle a tenté de concilier avec les intérêts de la défense, le respect dû à la propriété et les droits des propriétaires à de justes indemnités. Un principe y était posé : c'est la loi seule qui crée des places fortes : Hâtons-nous de dire toutefois que par des arrêtés ou décrets, des places ont été ajoutées au tableau ou en ont été effacées sans aucune intervention des conseils législatifs (2).

A la veille de la campagne de Russie, l'Empereur qui dégarnissait nos places fortes pour entraîner à sa suite une plus grande multitude de soldats, éprouva le besoin d'augmenter leur puissance défensive en

(1) La loi de 1791 prohibe aussi les constructions de chemin chaussée ou fossé dans l'étendue de 500 toises autour des places et de 300 toises autour des portes sans que l'alignement et la position n'aient été concertées avec l'autorité militaire (art. 29.) Elle défend également les opérations topographiques dans le rayon de 500 toises (art. 42.) ces deux derniers points ne sont guère que la reproduction des dispositions édictées par les anciennes ordonnances.

(2) La loi du 10 juillet 1791 fut appliquée sans discussions aux places de guerre des pays réunis à la France.

aggravant les servitudes autour d'elles. Un premier décret du 9 décembre 1811, étendit à 500 *toises métriques*, la prohibition de bâtir limitée à 250 toises anciennes, par la loi du 10 juillet 1791 ; et l'Empereur écartait les objections en disant au Conseil d'État : « Croyez-vous qu'entre 250 et 500 toises un faubourg soit moins dangereux que des levées, des fossés « ou des amas de décombres. »

Le deuxième décret, en date du 24 décembre 1811, permettait aux approches d'un siège de faire jeter bas les bâtiments et clôtures situés dans le rayon d'attaque, grave disposition si l'on songe que l'état de guerre et l'état de siège pouvaient être déterminés par une sédition, un rassemblement illicite ou un décret de l'Empereur. Il fut fait de ces deux décrets de nombreuses applications pendant la campagne de France de 1814-1815 (Soissons-Paris) (1). Le péril de l'État excusait peut-être cette dure législation, mais il faut retenir que ces deux décrets avaient un effet rétroactif et n'accordaient aucune indemnité aux propriétaires intéressés. Malgré qu'une ordonnance du 24 décembre 1817 eût permis de réparer les constructions situées à plus de 250 toises, de vives réclamations, soutenues par les députés des villes frontières (2), se firent entendre à plusieurs reprises ; satisfaction leur fut donnée par la loi du 17 juillet 1819.

(1) Ces deux décrets de 1811 furent développés dans une suite d'instructions ministérielles, 31 juillet 1812, 4 décembre 1812 etc.

(2) Notamment par les Députés de Rochefort, La Rochelle, Brest, Le Havre, Besançon.

Le principal objet de cette loi a été l'abrogation du décret du 9 décembre 1811. Elle prescrit la limitation du terrain militaire, contrairement avec les propriétaires des terrains limitrophes (art. 2) : elle étend la tolérance en faveur des moulins et usines semblables à toute espèce de bâtiments ou clôtures, s'il n'en résulte aucun inconvénient pour la défense ; le Roi se réservant toutefois de déterminer dans ce rayon la nature des matériaux et la dimension des constructions (art. 3). La distance fixée à 100 toises par les lois de 1791 est portée à 250 mètres, sans que la prohibition qui en résulte puisse s'étendre aux constructions existantes, lesquelles pourront être entretenues dans leur état actuel. Des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie pourront être librement établies entre cette limite de 250 mètres et celle du terrain militaire (art. 4). Les distances fixées par la loi de 1791 et la présente loi seront mesurées sur les capitales de l'enceinte et des dehors et leurs points extrêmes seront marqués par des bornes qui, reliées entre elles par des lignes droites, serviront de limites extérieures aux terrains grevés de servitudes ; on obtiendra ainsi un polygone rectiligne au lieu du polygone mixtiligne (1) que donnait le système de

(1) On appelle polygone mixtiligne un polygone terminé par des lignes droites et des lignes courbes juxtaposées.

La capitale c'est la ligne de convention qui partage un bastion en 2 portions égales.

Le bastion est un corps de terre, soutenu de murailles de gazon ou de terre battue, et disposé en pointe sur les angles saillants du corps de place avec des faces et des flancs qui se défendent.

mesures de la loi de 1791 (art. 6). Enfin, c'est au Conseil de préfecture qu'il appartiendra de juger les applications locales, et de connaître du règlement de toutes les indemnités (art. 14 et 15). Dans son dernier article, la loi de 1819, nous apprend que les dispositions des lois existantes auxquelles il n'est pas formellement dérogé, continueront d'avoir leur plein et entier effet. Il eût été bien préférable de refondre les dispositions de ces deux lois en une seule ; et cette proposition fut faite à la Chambre des Pairs : M. le vicomte de Caux, commissaire du Roi y répondit : « Vous n'ignorez pas avec quelle circonspection il faut
« toucher à la législation qui nous a été léguée par
« les gouvernements qui se sont succédé en France
« depuis 1789. Si le Gouvernement était dans l'obligation d'ajouter au temps que lui demanderaient
« de semblables revisions, celui que les Chambres
« seraient dans la nécessité d'employer à l'examen
« d'un travail aussi important, il se trouverait souvent forcé d'ajourner le bien qui pourrait se faire
« immédiatement et de prolonger un mal dont il
« aurait reconnu l'existence. »

Il promettait au nom du Gouvernement de donner ultérieurement satisfaction aux vœux des Pairs.

Donc après la loi de 1819, la loi de 1791 restait encore en vigueur et notamment sur les conditions de l'état de paix, l'état de guerre et l'état de siège, et sur tout ce qui constitue dans les places de guerre la propriété de l'Etat (seize articles).

Le ministre de la guerre ne tarda pas à s'aperce-

voir qu'il importait à la défense des places comme à l'intérêt des propriétés avoisinantes que l'exécution des lois relatives aux servitudes militaires fût soumise à un mode uniforme. De là l'ordonnance du 1^{er} août 1821 qui eut pour but : 1^o de rapprocher plusieurs des dispositions de la loi du 17 février 1819 de celles des lois antérieures auxquelles il n'a pas été dérogé par ladite loi, et que l'article 16 maintient en vigueur, 2^o de régler les formes à suivre dans l'action de l'autorité militaire sur les propriétés privées ; en combinant les articles de la loi de 1819 qui sont relatifs au paiement des indemnités avec les lois d'exécution auxquelles lesdits articles se réfèrent expressément, 3^o d'établir un nouveau classement des forteresses pour l'application des servitudes défensives.

Cette ordonnance de 1821 est longtemps restée en usage : Trente ans après seulement (1) (loi du 16 juillet 1851) est intervenue une nouvelle loi, complétée par un décret réglementaire du 10 août 1853. Ce sont ces deux monuments législatifs que nous allons étudier en détail ; il sont aujourd'hui la base de nos institutions sur les servitudes militaires. Si quelques modifications y ont été apportées ultérieure-

(1) Dans l'intervalle, une loi du 3 avril 1841 décide que la ville de Paris ne pourra être classée parmi les places de guerre du Royaume qu'en vertu d'une loi spéciale.

Une seule zone de servitude est établie. Zone de 250 mètres qui sera mesurée sur les capitales des bastions, et à partir de la crête de leur glacis.

ment, elles ne concernent que des points de détails.

Tout en réservant notre appréciation, nous avons indiqué quelle avait été, dans la première moitié de ce siècle, l'utilité des servitudes autour des places fortes. Il est évident que cela suppose l'utilité des places fortes elles-mêmes ; car s'il était démontré que le pays pour se défendre n'a pas besoin de forteresses la question de l'utilité des servitudes militaires ne se poserait même pas. Comme la nécessité de nos places de guerre a été parfois mise en discussion, nous dirons quelques mots de cette controverse dans le chapitre suivant où nous étudierons en même temps comment et par qui est fait le classement de nos places de guerre.

CHAPITRE II

Des places fortes. — Du droit de classement. Des postes militaires.

Paragraphe 1^{er}. — De l'utilité des places fortes.

Elle n'est pas nouvelle la controverse entre les partisans des places fortes et leurs détracteurs. Lycurgue au ix^e siècle avant notre ère estimait qu'une ville entourée d'hommes est plus forte qu'une ville entourée de briques. Dans l'antiquité Platon et Agésilas, au moyen-âge Machiavel professaient la même doctrine. A en croire Rabelais, tel était également l'avis des Parisiens : « O mon amy, disait Pantagruel à Panurge, cette ville est si forte par la multitude du peuple belliqueux qui est dedans qu'ilz ne se soucient de faire aultres murailles. »

Ne nous attardons pas dans ces lointains de l'histoire ou de la fantaisie. Au commencement de notre siècle, un grand nombre de généraux combattaient avec chaleur le système de l'utilité des places de guerre : « Les places fortes qui couvrent les frontières

des grands Etats de l'Europe, disait le général Sainte-Suzanne (1), ont été considérées longtemps comme des obstacles presque insurmontables que l'art avait opposées aux entreprises des ennemis ou qui devaient au moins ralentir leurs progrès, même après les victoires les plus complètes. Il a fallu des événements tels que ceux dont nous avons été les témoins depuis 30 ans, sinon pour détruire, au moins pour affaiblir une telle opinion dans l'esprit d'un grand nombre de militaires.

Et le général Tarayre ajoutait avec l'emphase de son temps : « Une nation n'a pas besoin de hérissier ses frontières de places fortes. Sa force est celle de tous les citoyens chérissant une patrie qui leur procure la sûreté des personnes et des propriétés. Si l'illustre Vauban vivait de nos jours et qu'il fût chargé de fortifier les frontières de France, il ne proposerait pas d'enlever à l'agriculture, à l'industrie et au commerce des capitaux productifs entre leurs mains pour élever des remparts stériles sur toute l'étendue des frontières (2). »

Sainte-Suzanne et Tarayre étaient ce qu'on a appelé plus tard plaisamment des *poitrinards*.

En 1848, Lamartine s'écriait : Qu'est-ce que des murs ?... Des embarras à garder souvent. Les armées sont des murs qui marchent, des murs intelligents,

(1) Sainte-Suzanne. — *Projets de changements à opérer dans le système des places fortes.*

(2) Général Tarayre. — *De la force des gouvernements*, chap. xv, p. 66.

des murs de feu et d'âme qui se déplacent, qui avancent, qui couvrent là où il faut couvrir, qui reculent là où il faut reculer et qui défendent la nation.

Après Sadowa, le Gouvernement impérial, étonné et inquiet, chargea une commission militaire de mettre en état de défense nos forts de l'Est. Le projet arrêté fut discuté à la fin de 1867, et, au cours de la discussion, Jules Favre s'écriait : Nos véritables soutiens, ce sont les idées. C'est la justice, c'est la sagesse, etc., et aux supplications patriotiques du maréchal Niel, alors ministre de la guerre, qui demandait les crédits nécessaires pour assurer la protection du territoire, le même Jules Favre répondait : « Si nous voulions suivre tous les progrès de la science, qui marche sans cesse, nous serions condamnés à nous épuiser dans des dépenses stériles ; à fortifier la France tout entière et à creuser un nombre considérable de fossés dans lesquels nous engloutirions plus de millions que d'ennemis. » On sait comment ces idées ont servi Jules Favre lors de la rédaction du traité de Francfort, en 1871.

Il était facile de répondre à ces arguments piteux. Aussi les réfutations n'ont pas manqué. Le rapporteur de la loi du 24 mai 1791, M. Bureaux de Puzy, a clairement démontré dans son rapport que les forteresses ont pour objet de garantir le pays des dangers d'une invasion, de mettre un petit nombre d'hommes en état de résister longtemps à des forces supérieures, de constituer des dépôts d'armes et d'approvisionnements pour les troupes, et d'inquiéter sans

cesse l'ennemi sur le sort de ses propres approvisionnements.

Nous pouvons citer, à titre de curiosité, les notes que Napoléon I^{er} écrivit lui-même de sa main sur un exemplaire de la brochure du général de Sainte-Suzanne, celui dont nous avons déjà cité l'opinion (1) :

« En l'an VIII, dit le général de Sainte-Suzanne, l'armée française passa les Alpes, pénétra au sein de la Lombardie, négligeant les places du Piémont, qui toutes, ainsi que celles de la Lombardie, furent le fruit de la bataille de Marengo.

Mais, écrivit Napoléon, elles sauvèrent l'armée autrichienne.

Plus loin, l'auteur constate que la même année, l'armée du Rhin pénétra jusque dans la Basse-Autriche, laissant sur son flanc gauche les places de Philipsbourg, Ulm, Ingolstadt et Brannau, qui furent cédées à la suite de la bataille de Hohenlinden.

Et l'Empereur avait ajouté : Ulm seul retarda de quarante jours la marche de Moreau.

A l'observation que la bataille d'Iéna nous ouvrit Magdebourg, le commentateur répondit : « Magdebourg se rendit parce qu'elle le voulut ».

Après l'avis d'un Napoléon, nous n'invoquerons pas à l'appui de notre thèse les sièges de Troie, d'Alé-

(1) M. le lieutenant-colonel Hennebert a reçu en communication ce précieux exemplaire dont il a donné quelques aperçus dans un intéressant ouvrage récemment publié sous le titre : « *Frontières de France* »

sia ou de Rhodes. Qu'il nous suffise — nous n'avons que l'embarras du choix — de rappeler, dans les temps modernes, le siège de Mayence, où 25.000 Français résistèrent pendant plus de quatre mois aux attaques d'une armée prussienne bien supérieure en nombre; les deux sièges d'Huningue (1797-1815), celui de Gênes, où Masséna retint Mélas, permettant ainsi à Suchet de triompher sur le Var (1800). En 1815, le château de Vincennes sauva quatorze ou quinze cents pièces de notre artillerie. Mazagran, défendu en 1840 par 123 hommes, que commandait le capitaine Lelièvre, arrêta une armée de 12,000 Arabes (2-6 février 1840), et, au milieu de nos désastres, Belfort résista pendant quatre mois à tous les efforts d'un corps allemand, qui perdit la moitié de ses effectifs sous ses murs (2 nov. 1870-16 fév. 1871).

Au moment des négociations du traité de Francfort (1871), Jules Favre et le général de Wimpfen réclamaient instamment la reddition de Metz à la France. L'empereur Guillaume et M. de Bismarck auraient peut-être fait droit à cette demande, lorsque M. de Moltke vint déclarer que : Rendre Metz à la France c'était lui faire don de 150.000 hommes des meilleures troupes. Ces mots du grand stratégiste moderne sont notre meilleur argument en faveur de l'utilité des places fortes.

Paragraphe II. — De la désignation des places fortes

Pour qu'un point fortifié soit « une place forte », il faut une déclaration des pouvoirs compétents. Avant 1791, il ne paraît pas que l'on se soit occupé de faire connaître les points du territoire qui devaient être considérés comme places de guerre. Certaines villes, qui n'étaient pas considérées comme des places fortes avaient cependant des fortifications plus régulières et plus importantes que telle autre place qui passait pour une place de guerre. Cet état de choses mettait les particuliers dans l'embarras ; car des circonstances imprévues pouvaient d'un moment à l'autre faire rentrer leur ville dans la catégorie des places de défense. Il n'est pas douteux qu'à cette époque le Roi seul avait le droit d'indiquer sur son royaume les points à considérer comme places de guerre ou postes militaires. Toutefois, il semblait que l'ordonnance du 31 décembre 1776 dût contenir une désignation des places de guerre. Elle énonce en effet une classification de diverses villes, en douze directions, et vingt-quatre brigades. Mais ce tableau n'a été dressé que dans un but administratif, et il est très incomplet (1).

(1) Nous ne donnerons pas la liste complète des tableaux contenant l'énumération des places fortes ou postes militaires. Ces tableaux ont été modifiés très-souvent ; il nous suffira de transcrire à la fin de cette étude le dernier projet de loi de M. le Ministre de la guerre (8 mars 1889.)

L'Assemblée Constituante, désireuse de mettre un terme à cette incertitude, décida qu'il convenait de dresser un tableau de tous les points considérés comme places ou postes; mais, toujours excessive dans ses décisions, elle eut le tort de vouloir tout régler elle-même; un tableau fut dressé et approuvé par elle et annexé à la loi du 10 juillet 1791. L'article 2 de cette loi déclarait que l'on ne réputerait places de guerre ou postes militaires que les lieux énoncés au tableau. Nulle construction de places de guerre ou postes militaires, et nulle suppression ou démolition de ceux actuellement existants, ne pouvait être ordonné que d'après l'avis d'un *conseil de guerre* (1) confirmé par un décret du Corps législatif sanctionné par le Roi.

Ce conseil de guerre, dans la pensée du décret, devait sans doute se composer de hautes notabilités militaires. Il n'a jamais été organisé sous ce nom d'une manière permanente.

Donc, examen préalable de la question par les hommes les plus compétents, et sanction législative, telle est la règle posée par la Constituante.

Le tableau annexé à la loi de 1791 fut modifié par la loi du 1^{er}-7 mars 1792, qui en raya le château de Niort; et un décret du même jour chargea les comités militaire et des domaines de présenter dans les trois mois un projet de décret tendant à faire distraire du

(1) Inutile de dire qu'il ne doit pas être confondu avec les tribunaux militaires connus sous la même dénomination.

tableau des postes militaires de l'intérieur tous ceux dont la nécessité ne serait pas démontrée et dont l'aliénation serait utile à la nation.

Le Gouvernement consulaire ne tint aucun compte des dispositions de la loi de 1791, et de sa seule autorité fit insérer au *Bulletin des lois* un arrêté du 7 brumaire an IX, homologuant le tableau des villes situées dans les départements réunis qui devaient être classées parmi les places de guerre et les postes militaires. Sous l'Empire, le Corps législatif ne fut jamais appelé à prendre aucune part à la création et à la suppression des forteresses.

La Restauration se garda de répudier l'héritage de l'Empire. Aussi, l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1819 reconnaît-il au Roi le droit de désigner les places de guerre : « Lorsque le Roi aura ordonné soit des constructions nouvelles de places de guerre ou postes militaires, soit la suppression ou démolition de ceux actuellement existants, soit des changements dans le classement ou dans l'étendue desdites places ou postes, etc. — Le roi concentre entre ses mains les pouvoirs de l'assemblée. Mais cette expression : *lorsque le roi aura ordonné* n'indique pas dans quelle forme il sera ordonné. En fait, ce fut par des ordonnances. Pour les places existantes, une première ordonnance du 1^{er} août 1821 (fixant le mode d'exécution de loi du 17 juillet 1819) contient un tableau des places, citadelles, forts, etc., répartis en deux séries.

C'est encore une ordonnance qui interviendra quand il s'agira de créer une place. — Dans l'ordon-

nance du 27 novembre 1832, nous lisons : « Vu l'avis des comités des fortifications du 30 octobre dernier, approuvé par notre ministre de la guerre et duquel il résulte qu'il est convenable de classer comme poste militaire le petit fort Philippe ou ville des Smogleurs, construit à l'entrée du chenal de Gravelines. Considérant qu'il est en effet nécessaire dans l'intérêt de la défense, de donner une existence régulière au fort dont il s'agit. — Sur le rapport, etc. — Le petit fort Philippe est classé comme poste militaire ».

Même solution dans l'ordonnance du 14 septembre 1835, qui classe dans la première série des places de guerre les nouveaux ouvrages de la place ainsi que du camp retranché de Belfort.

Il est à remarquer qu'il n'y a pas d'ordonnance précédant la construction des ouvrages nouveaux et des places fortes ; le fait de la construction résulte d'une décision ministérielle prise par le ministre de la guerre ; après quoi l'ordonnance classe ces places et postes et leur rend applicables les servitudes militaires. Il est vrai que la décision ministérielle était éclairée par l'avis du comité des fortifications et du conseil de guerre (Conseil de défense). Dans la pratique, on considérait la création des places fortes comme une conséquence du droit de paix ou de guerre reconnu au souverain par l'article 14 de la Charte.

La constitution du 11 novembre 1848 devait amener un changement ; il fut réalisé par l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1851, aux termes duquel : nulle construction de nouvelles places de guerre ou de

nouvelles enceintes fortifiées et nulle suppression ou démolition de celles qui existent ne pourront être ordonnées qu'après l'avis d'une commission de défense et en vertu d'une loi. On donnait ainsi au pays, suivant l'expression du rapporteur, des garanties pour le maintien du système de défense; aux finances de l'Etat des garanties contre les dépenses exagérées qui pourraient résulter d'une législation moins sévère et moins scrupuleuse, en même temps qu'on sauvegardait les intérêts particuliers en ne permettant pas que les servitudes puissent être imposées et le droit de propriété atteint par un simple acte du pouvoir exécutif.

Mais le décret du 10 août 1853 rendu en exécution de la loi du 10 juillet 1851 revient à la pratique de l'Empire et de la Restauration. L'article 4 regardant le droit du chef de l'État comme établi et hors de discussion déclare que « les décrets relatifs, soit à des
« constructions nouvelles des places et postes de
« guerre, soit à la suppression ou démolition de ceux
« actuellement existants, soit à des changements dans
« le classement ou dans l'étendue desdites places ou
« postes sont ainsi que tous ceux qui sont mentionnés
« dans le présent règlement, insérés au *Bulletin des*
« *lois* » .

Il est vrai que dans l'intervalle, l'article 6 de la Constitution du 14 janvier 1852 avait rendu au chef de l'État le droit de paix et de guerre.

On peut se demander s'il y a entre ce droit de faire la paix ou la guerre et celui d'ordonner la création

ou l'augmentation des places fortes un lien tellement étroit que la concession de l'un entraîne nécessairement celle de l'autre. Sans doute l'Empereur a le droit de déclarer l'utilité publique de travaux qui intéressent la défense de l'État, mais cette déclaration conduit toujours à une indemnité au profit des propriétaires dépossédés, tandis que la création d'une place forte ne ménage aucune compensation à ceux dont les terrains sont frappés de servitudes ; le dommage est donc plus grave dans ce dernier cas puisqu'il n'est nullement atténué par le paiement d'une indemnité. Ajoutons qu'au point de vue financier, l'Empereur n'avait pas le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires ; or la création d'une place forte lui permettait d'atteindre, par voie indirecte, le but auquel il ne pouvait directement arriver. Quoiqu'il en soit c'est en vertu de ce droit de paix et de guerre que fut annexé au décret du 10 août 1853 un tableau de classement de nos places de guerre et postes militaires.

Paragraphe III. — Des diverses catégories de places fortes.

Sous l'ancien Régime, il ne pouvait pas exister une classification des places fortes puisque nous savons qu'aucune ordonnance n'avait déterminé les points qui devraient être considérés comme tels. La loi du 10 juillet 1791 a pour la première fois établi une

distinction entre les places de guerre et les postes militaires ; elle a divisé les uns et les autres en trois classes ; mais cette loi ne dit pas ce qui distingue les places des simples postes. Il semble toutefois que l'on y donne plus spécialement le nom de place de guerre aux villes et forts capables de soutenir un siège de quelque durée, tandis que l'on désigne sous le titre de postes militaires les points fortifiés qui ne paraissent pas susceptibles de soutenir un siège régulier de quelque durée. C'est le degré d'importance d'une place qui la fera classer dans telle ou telle catégorie.

Cette double division a une importance capitale au point de vue de la détermination des zones de servitudes, et des charges afférentes à chacune de ces zones (Voir chapitre III), mais elle a aussi pour objet de fixer la nature de l'entretien et des réparations à faire à chacune de ces places. « Les places et postes
« de la 1^{re} classe, dit l'article 1^{er} de la loi de 1791, seront
« non seulement entretenus avec exactitude, mais
« encore renforcés dans toutes celles de leurs parties
« qui l'exigeront et constamment pourvus des prin-
« cipaux moyens nécessaires à leur défense : Ceux de
« la seconde classe seront entretenus sans augmen-
« tation, si ce n'est pour l'achèvement des ouvrages
« commencés ; et ceux de la troisième classe seront
« conservés en masse pour valoir au besoin sans
« démolition et sans autre entretien que celui des
« bâtiments qui seront conservés pour le service
« militaire, et des ouvrages relatifs au service des
« eaux ».

Le décret du 9 décembre 1811 (art. 1^{er}) distinguait les places des première, deuxième et troisième lignes des places de premier ordre et des places de dépôt ; et l'article 1^{er} de ce décret faisait connaître que les places de dépôt étaient celles qui renfermaient un arsenal ou un autre établissement d'armée, sur quelques lignes qu'elles fussent situées. Mais il n'indiquait pas quelles étaient les places que l'on devait considérer comme étant de première, de deuxième ou de troisième ligne. Nous ne nous attarderons pas dans plus de détails, ce décret de 1811 ayant été reconnu illégal à l'époque de sa promulgation, et étant du reste abrogé par des lois postérieures.

Comme il n'y a jamais eu de différence pour les servitudes entre les postes des diverses classes on ne les divise plus en classes. Les mêmes règles sont applicables à tous.

L'ordonnance du 1^{er} août 1821 a établi un nouveau classement. La note annexée à cette ordonnance établit qu'il n'y a lieu de distinguer que deux séries : La première comprenant les places de première et deuxième classe ; la deuxième les places de troisième classe et les postes militaires.

Le maréchal Soult alors ministre de la guerre, déclassa en 1842 un certain nombre de places peu importantes, et depuis il annonça à la Chambre des députés (séance du 6 juin 1846) une ordonnance qui devait classer à nouveau les places de guerre. Mais le gouvernement de Louis-Philippe ne rendit pas cette ordonnance générale. Entre temps, des ordonnances

particulières, classèrent ou déclassèrent telle ou telle place forte, ou créèrent des postes militaires, entre autres : L'ordonnance du 14 avril 1846 portant que l'ouvrage à couronne dit d'Orléans est classé comme ouvrage définitif faisant partie intégrante de la place de Marsal ; l'ordonnance du 29 juin 1846 qui classait comme postes militaires les batteries de Mers et du Tréport.

Puis des arrêtés : arrêté qui classe comme poste militaire la redoute de Perthus (27 mars 1848). — Arrêté qui retranche la ville de Chaumont du nombre des postes militaires (7 décembre 1848).

Et des décrets : Décret qui classe la ville de Bitche dans la première série des places de guerre (28 février 1850). — Décret qui raye du classement onze places de guerre ou postes militaires (8 juillet 1850).

La loi du 10 juillet 1850 dans son article 6 déclare que le « tableau des places de guerre et des postes militaires annexé à l'ordonnance du 1^{er} août 1821 » sera remplacé par le nouveau tableau joint à la « présente loi ». Et l'article 1^{er} du décret du 10 août 1853 nous apprend que le nouveau tableau est divisé en deux séries dont la première correspond à la première et à la deuxième classe spécifiées dans la loi du 10 juillet 1791, mais sans comprendre aucun poste, et dont la deuxième correspond à la troisième classe et comprend tous les postes.

Dans l'intervalle entre la loi et le décret qui devait l'appliquer, deux décrets importants avaient été rendus : le décret du 28 septembre 1852 qui portait

que l'enceinte de la ville de Toulon serait immédiatement agrandie : et le décret du 23 juin 1853 qui classait la ville de Lyon dans la deuxième série des places de guerre.

Une décision du 23 mai 1866 dans une pensée d'abandon ou de déclassement d'un certain nombre de places fortes avait décidé en principe que la situation de 98 places, postes et ouvrages serait modifié savoir : 48 par abandon et aliénation du terrain militaire ; 11 par déclassement, 39 par suppression des servitudes, 30 par réduction des zones de servitudes. Un décret du 26 juin 1867 a mis cette mesure à exécution pour les places et ouvrages des trois premières catégories en disposant que le produit de la vente des terrains, bâtiments militaires et matériel des points de la première catégorie sera réservée pour faire face concurremment avec les autres crédits demandés annuellement au Corps législatif aux travaux d'amélioration à exécuter dans les principales places.

Sous la République, les lois remplacent les décrets : Loi du 27 mars 1874 relative aux nouveaux forts à construire autour de Paris ; loi du 17 juillet relative à l'amélioration des frontières de l'est. — Loi relative au classement de la nouvelle enceinte du faubourg de Belfort 31 décembre 1875. — Loi qui déclare certains fortins, postes et batteries situés sur le littoral du 1^{er} arrondissement maritime 31 décembre 1875. Plus récemment encore, loi du 21 avril 1879 qui décline l'enceinte actuelle de Calais

et autorise la construction d'une nouvelle enceinte avec forts détachés englobant les villes de Calais et de Saint-Pierre. — Loi du 21 août 1884 qui prononce le déclassement de la partie de l'enceinte de Lyon située sur la rive gauche du Rhône et autorise la vente des terrains rendus disponibles par ce déclassement. — Loi concernant le déclassement de la place de Mézières 22 décembre 1884. — Et enfin un projet de loi générale déposé sur le bureau de la Chambre des Députés par M. le Ministre de la guerre et voté le 30 mai 1889. Ce dernier projet décline un grand nombre de places fortes, introduit des changements d'une classe à l'autre et donne une liste complète de l'état actuel de notre système de défense. Nous donnons plus loin ce tableau.

CHAPITRE III

Des différentes zones et des servitudes afférentes à chaque zone.

Les servitudes établies à l'extérieur des places et des postes sont de différentes natures et ne portent pas toutes sur une même étendue de terrain : Les parties qui sont grevées des mêmes servitudes sont ordinairement désignées sous le nom de zones, parce qu'elles forment une ceinture autour des places de guerre.

Paragraphe 1^{er}. — Des différentes zones.

Il importait au plus haut chef de déterminer exactement l'étendue de chaque zone et l'espèce des servitudes afférentes à chaque zone. Ces règles déjà posées par l'ordonnance de 1713 furent développées avec beaucoup de précision par la loi de 1791 qui modifia heureusement la législation antérieure : ses innovations sont contenues dans les articles 29 et suivants. On peut les résumer ainsi :

Trois zones sont instituées ; la première de 500 toises, la deuxième de 250 toises et la troisième de 100 toises à partir de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés (1).

Pour connaître les prohibitions afférentes à chaque zone, il faut tout d'abord distinguer entre les constructions proprement dites et les travaux dont parle l'article 29. Pour ceux-ci (chemin, levée, chaussée ou fossé), il ne peuvent être faits dans l'étendue de 500 toises autour des places de guerre, quelle que soit leur classe, *sans que l'alignement et la position aient été concertés avec l'autorité militaire*. La même disposition est applicable pour les terrains environnant les postes militaires, sauf que pour ceux-ci la distance est réduite de 500 toises à 300 (art. 29). D'où il suit que l'autorité militaire aurait le droit, si l'intérêt de la défense le permettait, d'autoriser la création d'un chemin, chaussée ou fossé, même à la plus minime distance du pied des retranchements.

Indépendamment de cette prohibition, il existe pour les zones des *places*, l'obligation de ne déposer les décombres que dans les lieux indiqués par l'autorité militaire. Bien que le texte n'applique pas la même servitude aux postes militaires, l'esprit de la loi voulait que cette disposition leur fût étendue. C'est ce qui fut fait dans la pratique. Le décret

(1) L'article 29 de la loi de 1791 ne fait pas connaître le point de départ de 500 toises dont il y est fait mention ; mais l'analogie avec les articles suivants ne permet aucun doute ; le point de départ doit être le même dans tous les cas.

de 1853, article 9, a assimilé sur ce point places et postes militaires.

Cette servitude a été établie par l'article 42 de l'ordonnance du 7 février 1844. Mais elle portait sur tous les terrains sans considérer leur éloignement de la place, ce qui était absurde.

Quant aux constructions, distinguons deux zones, l'une de 250 toises, l'autre de 100 ; dans la première de ces zones, il ne peut être bâti ni reconstruit aucune maison ni clôture de maçonnerie, mais cette règle est spéciale aux places fortes de la première catégorie (1^{re} et 2^e classe). Pour les places de la deuxième catégorie (3^e classe de places fortes et tous les postes militaires), cette prohibition ne s'applique que dans la distance de 100 toises des parapets des chemins couverts les plus avancés ou des murs de clôture des postes, lorsqu'il n'y aura pas de chemins couverts ; au delà de cette distance, il sera permis d'élever des bâtiments et clôtures quelconques (article 32). Enfin et spécialement pour les places de la première catégorie, il est permis d'élever des bâtiments et clôtures en bois et en terre sans employer de briques, pierres, chaux ou plâtre, autrement qu'en crépissage — et cela seulement à la distance de 100 toises, c'est-à-dire dans la zone comprise entre la centième et la deux cent cinquantième toise. Nous avons dit ci-dessus qu'au delà de la deux cent cinquantième toise toute construction était permise.

Donc, la différence à noter entre la première et la deuxième catégorie des places fortes, c'est, comme

cela résulte de la combinaison des articles 29, 30, 31 et 32, que pour la première catégorie, dans la distance comprise entre la centième et la deux cent cinquantième toise, on ne peut élever que des bâtiments et clôtures en bois et en terre, tandis que pour la deuxième catégorie, dans la même zone, on peut élever des bâtiments et clôtures quelconques.

Le décret du 9 décembre 1811 avait porté la limite de la première zone de 100 toises à 200 mètres. Avec les perfectionnements croissants des armes à feu, il devint nécessaire d'élargir l'étendue des zones de servitudes : et c'est ce que fit la loi de 1819 qui apporta en outre quelques modifications importantes à la législation de 1791. La distance fixée à 100 toises, c'est-à-dire à 194^m90 (première zone) par les articles 31 et 32 de la loi de 1791 fut portée à 250 mètres ; mais par application du principe de la non-rétroactivité des lois, l'article 4 de la loi de 1819 ajoutait — sans néanmoins que la prohibition qui en résulte puisse s'étendre aux constructions existantes — lesquelles pourront être entretenues dans leur état actuel. Toutefois, dans l'étendue de cette zone et à partir de la limite des terrains militaires (voir plus loin), pouvaient être établies librement des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie.

La deuxième et la troisième zone [250 toises : (487 mètres)] et [500 toises (974 mètres)] sont maintenues. Sous l'empire de la loi de 1791, les distances se mesuraient de tous les points du chemin ; ce mode de

procéder donnait des polygones mixtilignes et fort irréguliers ; afin d'obtenir des polygones rectilignes et moins irréguliers le projet de loi de 1819 proposa de déclarer que les distances fixées par la loi du 10 juillet 1791 et par la loi nouvelle pour l'exercice des servitudes seraient mesurées sur les capitales de l'enceinte et des dehors ; et que leurs points extrêmes seraient marqués par des bornes qui, réunies de proche en proche par des lignes droites, serviraient de limites extérieures au terrain soumis auxdites servitudes. La capitale d'un ouvrage est la ligne qui passe par son saillant et par celui de son chemin couvert.

Dans les places régulières, la capitale d'un bastion ou d'une demi-lune partage son angle saillant en deux par les parties égales (Vauban : *Défense des places*, p. 21). M. le général Haxo proposa de dire « que ces distances seraient mesurées à partir des
« lignes déterminées par lesdites lois et perpendicu-
« lairement à leur direction, et que des droites paral-
« lèles auxdites lignes, et dont les points de rencon-
« tre seraient marqués par des bornes, serviraient de
« limites extérieures aux terrains soumis auxdites
« servitudes ». Il opposait que la méthode du projet de loi avait l'inconvénient de restreindre dans certains cas la distance exigée par la loi ; et il ajoutait à l'appui de son opinion, que cette modification par lui imposée donnerait une légère extension en faveur de la zone des servitudes qui se trouvait évidemment trop resserrée.

Contre le système du général Haxo, on fit valoir,

au sein de la Commission, que tout en ajoutant vers les saillants des espaces considérables qui ne seraient pas compris par le projet de loi, ce projet nouveau laissait de côté vers les rentrants des espaces de terrains qui étaient au contraire englobés par le projet de loi ; or, c'est justement sur ces rentrants que les constructions sont le plus nuisibles à la défense.

L'amendement fut retiré par son auteur. Repris devant la Chambre des députés par M. de Chabaud-Latour, il fut rejeté sans discussion.

Fallait-il mesurer sur toutes les capitales ? L'affirmative semble évidente en face des termes de la loi de 1819 ; mais l'article 13 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821 déclare que : « les capitales sur lesquelles
« seront prises ces mesures *seront choisies*, de
« manière que les lignes qui réuniront leurs extrémités forment des polygones le moins irréguliers
« possible et que nulle part les limites ne se trouvent
« sensiblement plus rapprochées d'aucun point des
« chemins couverts, murs de clôtures ou parapets,
« que les distances respectivement fixées par la loi
« pour les trois limites ». Ce travail a été fait par les officiers du génie, et il est résulté du fait de n'avoir pas mesuré sur toutes les capitales que des terrains qui n'auraient pas dû être grevés de servitudes, ont été compris dans la prohibition ; tandis que d'autres y ont échappé qui auraient dû être grevés. Aussi, plusieurs propriétaires de terrains grevés de servitudes parce que dans le travail de délimitation, on avait négligé quelques-unes des capitales, réclamèrent

contre cette manière d'opérer. Nous verrons plus tard, en traitant de la compétence des Conseils de préfecture relativement aux servitudes militaires, quel compte il faut tenir de ces réclamations.

La loi du 3 avril 1841, relative aux fortifications de Paris, décidait, dans son article 8, que la zone unique de 250 mètres serait mesurée sur les capitales des bastions, et à partir de la crête de leur glacis.

Le décret du 10 août 1853, dans son article 5, reprend les trois zones de servitudes de la loi de 1819 (250 m, 487 m, 974 m). Dans la première zone (art. 7), il ne peut être fait aucune construction, de quelque nature qu'elle puisse être, à l'exception toutefois de clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie sans pans de bois ni maçonnerie, lesquelles peuvent être établies librement. Les haies vives et les plantations d'arbres ou d'arbustes formant haies sont spécialement interdites dans cette zone. Dans la deuxième zone, toute construction en maçonnerie ou en pierres est interdite pour la première catégorie de places fortes, est permise au contraire pour la deuxième catégorie. Dans les deux catégories de places on peut élever des constructions en bois ou en terre. Dans la troisième zone, il ne peut être fait aucun chemin, chaussée ou levée, aucun dépôt de matériaux, sans que leur alignement et leur position aient été concertés avec les officiers du génie. Telles sont plus clairement présentées les prohibitions que le décret de 1853 a empruntées à la loi de 1819.

Ce décret de 1853 est encore aujourd'hui en vigueur.

Aussi entrerons-nous dans quelques détails. Dans la première zone, les termes de l'interdiction sont d'une généralité absolue, et la jurisprudence les applique dans toute leur vigueur. Ainsi, un barrage établi dans un cours d'eau a été considéré comme une construction, bien qu'on pût prétendre que le relief du sol n'avait pas été modifié (Ordonnance du 5 fév. 1841). Un mur en pierres sèches même superposées sans aucune régularité est une construction dans le sens de l'article 7 (ordonnance du 31 décembre 1838), et à plus forte raison un hangar en planches, quelque peu de solidité qu'il présente. Les clôtures en bois mort sont permises (art. 7), mais si elles étaient entourées de bois vivaces, elles ressembleraient trop à des haies vives pour être permises, (v. ordonnance de 1837). Mais l'administration militaire n'a jamais prétendu défendre la plantation d'arbres isolés qui peuvent cependant être utilisés en cas de siège pour la construction de palissades.

Dans la deuxième zone, avons-nous dit, autour des places de la première série, on ne peut exécuter aucune construction en maçonnerie ou en pisé. L'article 31 de la loi des 8-10 juillet 1791 permettait d'élever des bâtiments et clôtures en bois et en terre ; d'où il résultait qu'une construction en *pisé*, c'est-à-dire en terre desséchée, soutenue par une carcasse en bois était fort bien permise, et c'est en effet ce qu'avait décidé le Conseil d'Etat (ordonnance du 31 juillet 1843). Mais aujourd'hui, l'article 8 du décret de 1853 interdit formellement toute construction en *pisé*.

La prohibition de construire ou de réparer des bâtiments dans la première zone (à Paris zone unique), subsiste quelle que soit la cause du dommage subi par ces immeubles et lors même qu'il proviendrait du fait de l'autorité militaire, sauf au propriétaire intéressé à réclamer s'il y a lieu à indemnité. Conseil d'Etat, 8 août 1873. Sirey, 75, 2, 222 (Quidor et Quitaine).

La prohibition de reconstruction totale dans la deuxième zone, s'applique même au cas où la reconstruction est le remplacement d'un édifice volontairement démoli par le propriétaire. Conseil d'Etat, 4 juillet 1837. S., v. 37, 2, 500. Il n'est pas plus permis d'exhausser un édifice que de le reconstruire.

Dans la troisième zone, pour la construction de chemins (1), levées, chaussées (2), ou excavations

(1) L'article 34 du titre I de la loi de 1791 ne parlait que de *décombres*. D'où, disait-on, la prohibition ne s'applique qu'aux matériaux provenant de bâtisses ou autres travaux civils et militaires. Bien que l'article 17 du Règlement du 22 germinal an IV ait parlé de décombres et autres objets déposés hors des enceintes des places, cette opinion voulait appliquer restrictivement le texte de loi. Mais on réfutait cette théorie en disant que le législateur de 1791 avait certainement voulu prohiber tout ce qui pouvait offrir un abri à l'ennemi, quelle que fut la nature de cet abri. L'arrêté de l'an IV fut implicitement confirmé par plusieurs décrets et ordonnances, notamment par le décret du 24 décembre 1811 ; et le Conseil d'Etat par divers arrêts a fait prévaloir cette deuxième opinion (notamment arrêt du 28 juillet 1824 relatif au dépôt de houilles et de cendres fossiles fait dans la première zone de la place de Cambrai. Les termes du décret de 1853 sont aussi généraux que possible.

(2) Cette servitude a été établie par l'article 66 de l'ordonnance du 7 février 1744.

quelconques et dépôts de matériaux ou autres objets, il faut une autorisation de l'autorité militaire. L'autorité militaire est investie d'un pouvoir discrétionnaire. Ainsi, le ministre de la guerre pourrait, sans excès de pouvoir, refuser l'autorisation d'établir des dépôts de marchandises dans les zones des places fortes s'il estimait que la création de ces dépôts présenterait des dangers en cas de siège de la place. (Déc. du 7 av. 1865. Compagnie des Magasins généraux de Bercy pour ses dépôts de charbons).

Le propriétaire d'une carrière située dans l'une des trois zones défensives ne pourrait même y pratiquer, sans autorisation, aucun travail d'excavation ni de percement, alors même que cette carrière aurait été déjà exploitée avant l'établissement de ces servitudes. Conseil d'Etat, 25 mai 1878. Bouchet, 80, 2, 64.

Les décombres provenant des bâtisses et autres travaux quelconques ne peuvent être déposés que dans les lieux indiqués par les officiers du génie; sont exceptés toutefois de cette disposition les *détriments* (1) destinés à servir d'engrais aux serres, sous la condition de ne pas être entassés.

Ce n'est pas seulement aux travaux exécutés par les

(1) Il y a dans les décombres des substances dont on se sert pour engrais (plâtre, sable, etc.) Les cultivateurs sont-ils autorisés à les déposer sur leurs terrains en évitant de les entasser ?

L'article 9 du décret de 1853 leur donne cette autorisation après la loi de 1791 (art. 34.) C'est à tort que dans la pratique on a voulu restreindre aux fumiers seuls l'exception établie en faveur des détriments qui peuvent servir d'engrais.

parties que s'appliquent les servitudes militaires dans l'étendue des trois zones; tous les travaux publics de l'Etat, du département ou des communes sont soumis à des conditions d'autorisation de la part des autorités compétentes.

Enfin, dans cette même zone, il est défendu d'exécuter aucune opération de topographie sans le consentement de l'autorité militaire. Ce consentement ne peut être refusé lorsqu'il ne s'agit que d'opérations relatives à l'arpentage des propriétés. Article 9 du décret de 1853.

Cette défense ne constitue pas une servitude pour les terrains compris dans la zone; ce n'est qu'une mesure de police.

Il est bien entendu que les servitudes de la deuxième zone sont à plus forte raison applicables dans la première, et celles de la troisième dans les deux autres : plus on se rapproche du corps de la place, plus il importe, dit-on, que les abords soient découverts.

Des ouvrages détachés. — Depuis l'immense accroissement de portée de l'artillerie, le bombardement à distance a remplacé les longs travaux du siège en règle. C'est pour préserver la ville de ce bombardement qu'on établit, dans les positions les plus favorables, des ouvrages indépendants de l'enceinte. Tous les ouvrages de fortification ne sont pas établis dans l'intérieur de l'enceinte de la place; ainsi, les ouvrages à cornes et à couronnes se mettent indifféremment en deçà ou au delà du chemin couvert..., tandis que l'on place en avant du chemin couvert

des flèches, des lunettes, des redoutes et des forts. Ces derniers sont considérés, tantôt comme ouvrages *avancés*, tantôt comme ouvrages *détachés*. Les ouvrages *avancés* sont les parties des fortifications qui sont au delà du chemin couvert, mais assez près toutefois pour être flanqués par l'enceinte et les dehors, et les ouvrages *détachés* sont des ouvrages avancés trop éloignés pour être flanqués de l'enceinte du dehors, et qui doivent trouver en eux-mêmes leur principale défense.

L'article 13 de la loi du 10 juillet 1791 porte que les ouvrages avancés (1), dépendant des places de guerre et postes militaires sont déclarés propriétés nationales, de même que les autres terrains faisant partie des fortifications de la place : L'administration du génie militaire avait conclu de là que tous les ouvrages avancés, quel que fût leur éloignement, faisaient partie des fortifications de la place et que par suite les différentes zones de servitudes ne devaient commencer qu'à partir des chemins couverts de ces ouvrages avancés : et en effet les articles 30-34 de la loi du 17 juillet 1791 décident que les zones de servitude sont mesurées à partir de la crête du parapet du chemin couvert le *plus avancé*. C'était un grand inconvénient pour beaucoup de propriétaires ; car il existe quelquefois un très grand intervalle entre une place et quelques-uns de ses ouvrages avancés. Le

(1) Ce mot comprend à la fois les ouvrages avancés proprement dits et les ouvrages détachés.

fort Louis est à 2.000 mètres de la place de Dunkerque. Aussi la loi de 1819, considérant que parmi les ouvrages avancés, certains étaient capables d'être abandonnés à leurs propres forces, décida dans son article 5 que ces ouvrages auraient sur leur pourtour, suivant leur degré d'importance, des zones de servitudes égales soit à celle des places dont ils dépendaient, soit à celles de simples postes militaires, et l'article 5 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821 portait : « cette fixation sera déterminée par nous pour chaque localité ». Et la même loi de 1819 ajoutait, article 5 : « Seront considérés comme ouvrages détachés les ouvrages de fortification qui se trouveraient à plus de 250 mètres des chemins couverts de la place à laquelle ils appartiennent ». Donc quand un ouvrage sera situé dans le rayon de 250 mètres d'une place forte, pas de servitudes spéciales; quand il sera situé au delà de 250 mètres, les 3 zones de servitudes lui seront applicables. Mais quelle sera la distance au delà de laquelle un ouvrage ne pourra plus être considéré comme une dépendance de la place près de laquelle il se trouve? M. le Chevalier Allent répondait comme l'ordonnance de 1821 : « cette fixation sera déterminée pour chaque localité par le Roi ». Ajoutons que depuis la loi de 1819 (article 5) la question de savoir si au delà de 250 mètres un ouvrage est encore dépendant de telle ou telle place forte, n'a plus d'importance, en ce qui concerne les servitudes militaires,; puisqu'à cette distance cet ouvrage détaché se comporte comme s'il était isolé.

Quant aux ouvrages avancés proprement dits, ils sont tous situés dans la zone de 250 mètres. Pour que les servitudes leur soient applicables, ils n'ont pas besoin d'être l'objet d'une désignation séparée; il suffit que la place dont ils dépendent soit classée par une loi ou un décret (arrêt du Conseil d'État du 24 novembre 1832. Ville de Mézières et Lunette de Bertaucourt).

Le décret du 10 août 1853 ne fait que reproduire pour les ouvrages détachés les dispositions de la loi de 1819.

Paragraphe II. — Réduction des zones de servitudes.

Nous avons vu que le classement ou le déclasserment d'une place ne peut se faire qu'en vertu d'une loi sous les gouvernements républicains; en vertu d'un décret sous les gouvernements monarchiques. Pour l'extension des zones de servitudes, il ne saurait en être autrement; le respect dû à la propriété exige que cette aggravation de charges ne soit faite que sous certaines garanties. Mais quand il s'agira de la *réduction* des zones de servitudes, quelle que soit la forme du gouvernement, cette réduction pourra être opérée par un acte du pouvoir exécutif seul. On comprend en effet que les motifs invoqués ci-dessus ne s'appliquent plus dans ce cas. C'est ainsi que nous voyons un décret qui permet d'élever des

constructions de toute nature le long des allées marines de la deuxième zone de servitudes de la place de Bayonne (30 juin 1865), et un décret du 26 juin 1867, portant déclassement de 20 places fortes et ouvrages, et suppression des servitudes autour de 39 autres points fortifiés. On dira peut-être : A cela rien d'étonnant puisqu'à cette époque le chef de l'État avait le droit de classer et de déclasser les places fortes, et d'étendre même les servitudes. Mais plus tard nous trouvons, — et ceci est à retenir, — un décret qui réduit les zones des servitudes de la place de Belfort (23 juin 1874); un décret qui modifie les zones de servitudes de la place d'Arras (27 février 1884); un décret portant réduction des zones de servitudes de l'ouvrage de Canteleu à Lille (18 juillet 1884), un décret qui réduit les zones de servitudes de la citadelle de Montbéliard, etc., etc.

Paragraphe III. — A partir de quel moment les servitudes sont-elles applicables?

Comme les servitudes militaires ne constituent pas une expropriation et que, par suite, il n'y a pas lieu à indemnité pour le grevé (1), il importe que chacun connaisse au plus tôt la délimitation exacte des terrains compris dans les zones de servitudes. Ces renseignements, aussitôt portés à sa connaissance, — et

(1) Voir chapitre suivant.

nous allons voir par quels moyens ils le seront, — le propriétaire qui bâtirait ou planterait sur le terrain compris dans les zones de défenses serait inexcusable, et se verrait contraint à démolir sans indemnité. Si au contraire, la construction existait avant la création des zones de servitudes, la situation de ce propriétaire se trouverait privilégiée. Avant d'arriver à l'analyse de ce point dans le décret de 1853, attardons-nous un peu sur les précédents historiques de la question.

Nous avons dit ci-dessus que l'ordonnance du 9 décembre 1713 est la première qui ait précisé des prohibitions jusqu'alors arbitraires. Ce n'est donc qu'à dater du 9 décembre 1713 que les propriétés voisines des places de guerre ont pu être grevées de servitudes. Mais on s'est demandé si elles l'ont été réellement à compter de cette époque, et la raison de douter, c'est que cette ordonnance de 1713 n'a pas été enregistrée par les Parlements.

Les Parlements s'étaient peu à peu attribué le droit de ne considérer comme obligatoires que les ordonnances par eux enregistrées. La Royauté avait toujours réclamé contre ces prétentions des Parlements et n'avait voulu considérer le droit d'enregistrement que comme une pure formalité. En fait, beaucoup d'ordonnances non enregistrées n'en furent pas moins exécutées sans opposition; et la Cour de Cassation, toutes les sections réunies, a reconnu le 24 juin 1826 (Dalloz, 1826, p. 390) que l'arrêt du Conseil du 28 février 1723 sur la librairie avait acquis

force de loi sans avoir été publié ni enregistré par les Cours souveraines.

Les ordonnances relatives à la sûreté et à la conservation des places de guerre n'ont pas été enregistrées par les Parlements : on n'avait même pas songé à cette formalité, puisque le texte de l'ordonnance de 1713 est ainsi conçu : Mande et ordonne Sa Majesté aux gouverneurs et commandants, etc., de veiller à l'exacte observation et exécution de la présente, laquelle, Sa Majesté, veut être publiée et enregistrée dans lesdites villes et places, et *partout où besoin sera*, à ce qu'aucun n'en prétende cause d'ignorance.

Le Conseil d'Etat n'a pas hésité à proclamer plusieurs fois que cette ordonnance avait été immédiatement publiée dans toutes les places du Royaume.

C'est donc à partir de cette publication (1) et d'affiches apposées dans les places de guerre que les servitudes étaient obligatoires pour les propriétaires des terrains environnants.

En vain, a-t-on prétendu que l'ordonnance de 1713

(1) Cette publication du décret avec les formalités requises était ce que l'on nommait la promulgation. Promulgation et publication se définissaient l'un par l'autre ; aujourd'hui on distingue très nettement les 2 termes. La promulgation c'est l'attestation de l'existence de la loi par le chef de l'État qui ordonne à tous les citoyens de l'observer et à toutes les autorités de la faire respecter et exécuter. Et la publication c'est le mode employé pour porter à la connaissance des citoyens et des autorités, l'existence et la promulgation de la loi. Par la première, la loi est exécutoire ; par la deuxième elle est obligatoire.

était tombée en désuétude et qu'on ne devait y avoir aucun égard pour la fixation des droits des propriétaires de maisons et clôtures construites avant 1791. L'ordonnance de 1713, répondons-nous, a été trop souvent visée par un grand nombre d'ordonnances postérieures pour croire qu'elle n'ait plus été applicable; et si les permissions de bâtir et les constructions sans autorisation étaient trop souvent répétées dans le rayon de 250 toises, les prohibitions de l'ordonnance n'en existaient pas moins.

Pour porter une loi à la connaissance de tous les citoyens, l'Assemblée constituante avait ordonné que le ministre de la justice enverrait à chaque administration de département un exemplaire de la loi, marqué du timbre et du sceau de l'État pour être transcrit sur ses registres; les administrations départementales transmettaient la loi à celles de districts qui, à leur tour, après l'avoir enregistrée, l'adressaient aux municipalités de leur ressort; les départements et les districts publiaient la loi dans les villes où ils avaient leur siège; et les municipalités affichaient les placards envoyés du district. Il était ainsi facile de reconnaître pour chaque place l'époque à laquelle la loi y était devenue obligatoire (1) et, par suite, l'époque où les servitudes commençaient à exister.

Mais si les propriétaires de terrains voisins des places savaient à partir de cette époque, les servi-

(1) Voir les lois des 2 novembre 1790 et 13 juin 1791.

tudes leur devenaient applicables, ils se trouvaient encore dans l'incertitude sur la nature des servitudes qui pouvaient grever leur terrain. C'est pour les renseigner plus complètement que la loi du 17 juillet 1819 a ordonné la confection de plans de circonscription et le bornage des zones de servitudes. Par un argument *a contrario* tiré de l'article 1^{er} de cette loi, on s'accorde à dire qu'elle n'a pas fait dépendre de l'accomplissement de ces formalités l'exercice des servitudes qui existaient déjà avant sa promulgation. Mais en est-il de même pour les servitudes établies sur les terrains libres auparavant. L'article 1^{er} est ainsi conçu : Lorsque le Roi aura ordonné soit des constructions *nouvelles* de places de guerre..., soit des changements dans le classement ou dans l'étendue desdits postes, les *effets* qui résulteraient de ces mesures dans l'application des servitudes imposées à la propriété en faveur de la défense par la loi du 10 juillet 1791 *ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'une ordonnance du Roi publiée* dans les communes intéressées, et d'après *les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810*.

On voit que cet article ne s'applique qu'aux constructions nouvelles ou aux *changements* dans le classement ou l'étendue des places.

1° La première formalité exigée par l'article 1^{er} pour la création de servitudes, c'est une ordonnance du Roi, et cette ordonnance doit être celle qui déclare classer cette partie du territoire parmi les places de guerre ou les postes militaires.

Les changements dans l'étendue des places ou postes peuvent résulter de travaux ordonnés par le ministre de la guerre ou même, en cas de siège, par le commandant de la place ; mais tant que ces changements n'ont pas été approuvés par une ordonnance du Roi, ils ne peuvent influencer en rien sur la fixation des rayons de servitudes : c'est ce que dit, en propres termes, l'article 1^{er}. Les propriétaires sont désormais à l'abri de toute incertitude.

Fallait-il une ordonnance spéciale pour la création ou le classement de chaque place de guerre ? L'article 71 de l'ordonnance de 1821 semblerait indiquer l'affirmative quand il dit : Lorsque nous aurons ordonné soit des constructions nouvelles de places de guerre, soit, etc..., les effets qui résulteraient de ces mesures dans l'application des servitudes imposées à la propriété, ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'une ordonnance *spéciale*, publiée et affichée dans les communes intéressées. Mais le mot *spéciale* n'a pas la signification de « particulière » pour chaque place ; son sens exact nous est fourni par l'article 76 de la même ordonnance, article ainsi conçu : « Pour assurer la défense de l'État dans le juste degré de ses besoins réels, et afin de déterminer *spécialement* les localités dans lesquelles la propriété doit être soumise à l'application des servitudes militaires. — *Spécialement*, c'est-à-dire *nominativement* ; il suffit donc, pour remplir le vœu de la loi, que la même ordonnance *énumère* les places qu'elle veut classer, quel que soit le nombre des places comprises dans l'énu-

mération. C'est ce qu'a fait l'ordonnance du 1^{er} août 1821, et le Conseil d'État a jugé en ce sens par un arrêt du 19 août 1829.

2^o L'ordonnance du Roi doit être *publiée*; et la circulaire du ministre de la guerre du 9 août 1821, rendue en exécution de l'article 76 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821 avait invité les préfets à faire opérer sans délai, par voie d'affiches et autres moyens en usage, la publication du tableau annexé à l'ordonnance de 1821. — Il paraît que cette publication n'a pas été faite partout. Aussi, plusieurs propriétaires se basant sur ce défaut de publication, ont soutenu que leurs terrains n'étaient pas grevés de servitudes. Qu'a fait le Conseil d'État? Il a longtemps hésité. En 1827, par un arrêt en date du 21 septembre (D. 28 3, 38), il reconnaît que l'exercice des servitudes était subordonné à la publication prescrite par l'art. 1^{er} de la loi de 1819. Mais en 1828, par un arrêt du 24 décembre relatif à la ville de Chaumont, il a jugé que l'ordonnance du 1^{er} août 1821 et le tableau y annexé ayant été insérés au *Bulletin des lois* avaient été *surabondamment* publiés dans la ville de Chaumont. D'où dans l'opinion du Conseil d'État, les servitudes existaient indépendamment de la publication dans les communes, et le 19 août 1829 précisant sa pensée, il a déclaré que l'insertion au *Bulletin des lois* de l'ordonnance du 1^{er} août 1829 et du tableau y annexé a *suffi* pour rendre obligatoires dans les places fortes désignées en ce tableau les servitudes dans l'intérêt de la défense de l'État.

Mêmes solutions dans l'arrêt du 6 janvier 1830 (Rocin) C. n. 9, 2, 373, — et dans l'arrêt du 9 juin 1830 (Labrosse) C. n. 9, 2, 451. — Malgré cela, il ne faut pas hésiter à déclarer que le Conseil d'État aurait mieux fait de s'en tenir à sa première jurisprudence. L'article 1^{er} de la loi de 1819 était très clair ; et de plus conçu en termes impératifs, il était, en outre, soutenu par l'article 77 de l'ordonnance de 1821, qui, après les articles ordonnant la publication dans chaque commune, ajoutait que l'ordonnance et le tableau de classement seraient publiés dans le *Bulletin des lois*, double mode de publication dont le deuxième n'excluait pas le premier.

La publication doit être faite non-seulement dans les places de guerre et postes militaires, mais encore dans toutes les communes dont dépendent des terrains grevés de servitudes défensives (art. 1^{er}, loi de 1819). C'est surtout dans les communes qui ne sont point places de guerre qu'il est important de faire connaître qu'une partie du territoire est grevé de servitudes dans l'intérêt de la place voisine.

3^o L'article 1^{er} de la loi de 1819 ajoute in fine : Les effets qui résulteraient de ces mesures (constructions nouvelles, changements dans le classement) ne pourront avoir lieu que d'après les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810. Il résulte de cet article que toutes les dispositions de la loi de 1810 qui sont relatives aux formalités d'expropriation pour cause d'utilité publique doivent être remplies avant que les terrains soient légalement grevés de servitudes. Il fallait donc

en s'inspirant non pas de la lettre même de l'article de ce décret de 1810, car il ne s'agit pas ici d'expropriation pour cause d'utilité publique, mais en appliquant son esprit : 1° Un décret du chef de l'Etat : c'était le décret de classement ; 2° un acte du préfet désignant en bloc les territoires sur lesquels vont porter les servitudes, et puis, ultérieurement un arrêté par lequel le préfet, se basant sur les plans de circonscription déjà effectués devait déterminer les propriétés particulières grevées de servitudes. Nous retrouverons toutes ces formalités dans le chapitre IV de notre étude. Ces conditions de publicité sont établies dans l'intérêt des propriétaires, et il ne faut pas qu'ils soient privés des garanties que le législateur a voulu leur assurer. Remarquons que la disposition de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1819 ne s'applique qu'aux cas de création ou d'extension des servitudes ; quoi qu'on en ait pu dire, les termes de cet article nous paraissent très catégoriques — dans les anciennes places de guerre, les propriétaires connaissent depuis longtemps les servitudes qui greven! leurs terrains ; ils n'est pas besoin de tant de formalités pour les prévenir à nouveau.

On avait objecté que l'exécution des plans de circonscription exigerait beaucoup de temps et qu'on ne pouvait permettre aux propriétaires de bâtir pendant plusieurs années encore sur les terrains grevés de servitudes. Cela est vrai ; il eût été cependant bien facile de donner satisfaction aux intérêts des propriétaires, tout en tenant compte des vœux de la loi

de 1819 et cela sans une grande perte de temps. Il eût suffi, — ce que n'a pas fait l'ordonnance du 1^{er} août 1821 (art. 15) (1), — de distinguer d'une part les opérations concernant la délimitation et le bornage tant du terrain militaire que des différentes zones de servitudes, — et d'autre part les opérations relatives au plan parcellaire de tous les terrains soumis aux servitudes, avec indication des bâtiments et clôtures existants et de la date de leur construction. Les premières suffisaient à faire connaître aux propriétaires intéressés les limites des terrains grevés de servitudes; et ce travail ne demandait qu'un temps très court après lequel les servitudes auraient commencé à avoir leur plein effet. En soumettant l'existence des servitudes à l'achèvement préalable de ces deux séries d'opérations, l'ordonnance de 1821 a mérité les critiques qui lui ont été souvent adressées.

Aussi qu'est-il arrivé? C'est que le Conseil d'Etat reconnaissant les inconvénients d'une application trop littérale des textes a décidé à plusieurs reprises que l'exercice des servitudes militaires autour des places fortes n'était pas subordonné à l'exécution du bornage et des plans de circonscription prescrits par les articles 6 et suivants de la loi du 17 juillet 1819. Conseil d'Etat 15 octobre 1826 (Roux) C. n. 8. 2. 286. Conseil d'Etat 21 septembre 1827 (Castre) C. n. 8. 2. 414. D. l. 28. 3. 38. Dans la première affaire, le ministre disait dans ses conclusions devant le Conseil

(1) Ce que devait faire plus tard le décret de 1853.

d'Etat : *Suivant la lettre et dans l'esprit bien entendu de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1819*, les servitudes défensives ont été établies de droit et sans indemnité, comme une conséquence nécessaire de l'article 544 du Code civil, pour les anciennes places comme pour les nouvelles, dès l'instant de la publication dans les villes intéressées du tableau de classement annexé à l'ordonnance du 1^{er} août 1821 ; car il est bon de remarquer que la disposition finale de cet article 1^{er} « et d'après les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 », ne s'applique exclusivement qu'à la forme *proprement dite* de la publication qui a pu se faire collectivement pour tous les points fortifiés actuellement existants, comme elle se ferait spécialement pour les nouvelles places que l'on aurait à établir par la suite ».

Et le Conseil d'Etat adoptant les conclusions du ministre : Considérant que l'exercice de la servitude établie, dans l'intérêt de la défense, par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1819, n'est pas subordonnée à l'exécution du bornage et du plan général de circonscription prescrits par les articles 6 et suivants ; Que dans l'espèce le fragment de plan produit par le chef du génie et visé par le directeur des fortifications suffisait pour que le Conseil de préfecture pût appliquer l'article 4 au terrain litigieux :

Art. 1^{er}. L'arrêté du Conseil de préfecture, etc., est annulé. Le Conseil d'Etat en appelle du texte *littéral* de la loi de 1819 au texte et à l'esprit bien entendu de cette même loi.

Remarque. — Le Conseil d'Etat se trouvait donc en désaccord avec la doctrine sur deux points :

1° Il soutenait que l'ordonnance du Roi était suffisamment publiée par l'insertion au *Bulletin des lois*, et cela malgré l'article 76 de la loi de 1819.

2° Il se refusait à admettre que l'existence des servitudes fût subordonnée à l'exécution des mesures prescrites par la loi de 1810, développées par l'ordonnance de 1821.

Par de nombreux arrêts de 1836, 1837, 1838, 1841, 1842, etc., le Conseil a fermement maintenu sa jurisprudence.

La loi de 1851 préoccupée surtout de l'utilité de la défense du pays et peut-être pas assez des intérêts des propriétaires grevés a déclaré dans son article 7 que « les servitudes défensives résultant du nouveau classement auront leur effet à partir de la promulgation de la présente loi ; et par suite elle a tranché la controverse entre le Conseil d'Etat et la doctrine qui déclarait s'en tenir au texte même de la loi de 1819. Désormais il n'existera plus d'autre avertissement pour les intéressés que la promulgation de la loi elle-même. C'était trop peu ; et le décret du 10 août 1853 a fait un pas en arrière. D'après ce décret, les servitudes sont applicables du jour de la *publication* du décret de classement. Mais pas plus que sous l'ancienne loi, la publication ne résulte de l'insertion au *Bulletin des lois* (ou au *Journal officiel* depuis le décret des 5, 11 novembre 1870) suivie.

de délais légaux (1) ; il faut en outre que la publication du décret de classement soit portée à la connaissance des particuliers par voie d'affiches dans toutes les communes intéressées (art. 4 du décret de 1853). L'article 3 in fine du décret du 10 août 1853 ajoute : Ce décret de classement est accompagné d'un plan indiquant avec le tracé de la fortification les limites des terrains qui doivent être soumis aux servitudes.

Reprenons brièvement, puisque nous aurons à en reparler, chacune des innovations qu'a introduites ce décret encore en vigueur à ce jour : il n'est plus besoin, comme sous la loi de 1819, d'états descriptifs fort longs à établir ; une simple délimitation des zones sera suffisante et pourra être exécutée dans un très bref délai ; c'est là une amélioration notable, du moins dans l'opinion contraire à celle qu'avait le Conseil d'Etat sur la portée de l'article 1^{er} de la loi de 1819 (voir plus haut) ; le plan délimitatif sera annexé au décret de classement au lieu de lui être postérieur comme sous la même loi de 1819 ; contrairement à ce que décidait la loi de 1851, l'établissement des servitudes ne résultera plus du fait seul de la publication du décret : ce qui offre une garantie de plus pour les propriétaires intéressés. En résumé, ces propriétaires

(1) De droit commun, depuis le décret des 5, 11 novembre 1870, les lois et décrets sont obligatoires, à Paris un jour franc après la promulgation et partout ailleurs dans l'étendue de chaque arrondissement un jour franc après que le *Journal Officiel* qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement (art. 2 du décret de 1870.)

plus favorisés que sous la loi de 1851 sont, il faut le reconnaître, moins protégés que sous l'empire de la loi de 1819 et de l'ordonnance de 1821 ; mais en revanche, les servitudes pourront être plus promptement établies ; ce qui est un sérieux avantage, aux yeux du législateur.

CHAPITRE IV

Du bornage des zones de servitude.

Plan délimitatif. — Des réclamations contre ce plan.

Du terrain militaire.

Toute charge qui pèse sur la propriété est d'autant plus lourde qu'elle est moins exactement définie; c'est donc diminuer les inconvénients des servitudes que de mettre chaque propriétaire à même de connaître avec certitude la mesure dans laquelle son immeuble est atteint. Tel est l'objet du bornage qui facilite d'ailleurs la surveillance des agents militaires et ôte tout prétexte à des tolérances abusives.

Avant 1789, les ordonnances royales n'avaient rien spécifié sur ce point. L'article 20 de la loi de 1791 prescrivit pour la première fois le bornage des terrains : « Les terrains..... extérieurs aux places et
« postes seront limités et déterminés par des bornes,
« toutes les fois qu'ils ne se trouveront pas l'être déjà
« par les limites naturelles, telles que chemins,

« rivières, canaux, etc. » Mais il ne disait rien sur l'époque et la manière de procéder à ce bornage. Les articles 6 et 8 de la loi du 17 juillet 1819 prescrivent le bornage des zones de servitudes et indiquent la manière dont il sera exécuté... — Après avoir rappelé que les distances doivent être mesurées sur les capitales de l'enceinte et des dehors, l'article 6 ajoute : « les points extrêmes seront marqués par des bornes qui, réunies de proche en proche par des lignes droites, serviront de limites extérieures aux terrains soumis auxdites servitudes. » Et l'article 8 : Les bornes plantées en exécution des articles précédents seront rattachées à des points fixes et rapportées sur le plan de circonscription mentionné en l'article 2.

La loi de 1819 parlant à la fois dans les mêmes articles du bornage des zones militaires et du bornage du terrain militaire (1), l'administration avait pensé qu'il serait avantageux d'exécuter en même temps les deux opérations auxquelles l'ordonnance du 1^{er} août 1821 avait, en outre, réuni la levée des plans parcellaires, et l'état descriptif des diverses propriétés comprises dans chaque zone. Il eût mieux valu, nous semble-t-il, scinder ces trois catégories de travaux. Nous avons déjà signalé les inconvénients qui résultent de la fusion de deux opérations bien distinctes (plan délimitatif des zones et levée des plans parcellaires avec état descriptif des diverses propriétés).

(1) On appelle terrains militaires, tous terrains de fortifications des places de guerre aux postes militaires.

S'il faut encore y mêler le bornage du terrain militaire, nos critiques devront s'accroître ; car le bornage du terrain militaire a pour but de séparer les terrains du domaine public militaire qui ne sont pas susceptibles d'appropriation des terrains grevés de servitudes. Le bornage des zones de servitudes n'a pour but que de fixer la limite entre les propriétés grevées de servitudes, et celles qui restent entièrement libres. Quant aux plans parcellaires et à l'état descriptif des terrains clos et bâtis, ils sont au contraire relatifs à des terrains situés dans les zones déjà déterminées par le premier travail. Ces trois opérations n'ont donc aucun rapport entre elles. Pour tous ces motifs, la division s'imposait ; et c'est ce qu'a voulu établir le ministre de la guerre, quand il a dit dans sa circulaire du 15 février 1830, § 3. « Je me réserve pour le cas où des circonstances particulières pourraient faire prévoir l'ajournement très prolongé de la délimitation soit des zones de servitudes, soit du terrain militaire intérieur ou extérieur, et qu'il importera cependant que les autres parties du travail soient arrêtées, d'autoriser une division et de solliciter des ordonnances d'homologation partielles ».

Toutefois, pour les explications que nous avons à fournir, il ne nous est pas possible de faire ces trois distinctions, et nous suivrons l'arrangement indiqué par l'ordonnance du 1^{er} août 1821. Mais auparavant il est indispensable de parler du terrain militaire.

Du terrain militaire. — L'article 13 de la loi du 10 juillet 1791, le définit ainsi : « Tous terrains de

« fortifications des places de guerre ou postes mili-
« taires, tels que remparts, parapets, fossés, chemins
« couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés,
« terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépen-
« dant des fortifications, et tous autres objets faisant
« partie des moyens défensifs des frontières du
« royaume, tels que lignes, redoutes, batteries,
« retranchements, digues, écluses, canaux, et leurs
« francs-bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes
« défensives ou qu'ils ne tiennent lieu, quelque part
« qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre,
« soit sur les côtes et dans les îles qui les avoisinent
« sont déclarés propriétés nationales. »

Ce texte ne s'applique pas seulement aux moyens de défense des places de guerre; il comprend aussi les ouvrages dits de campagne qui, sans être classés comme places de guerre ou postes militaires, présentent des points d'appui pour les manœuvres des armées. Ce texte ne procède du reste que par énumération non limitative que l'on peut résumer ainsi : Fait partie du terrain militaire tout terrain qui a reçu de l'autorité compétente une *affectation défensive*. A ce titre, le terrain militaire jouit du double privilège de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité, privilège qui ne subsistera qu'autant que ce terrain restera affecté à la défense du pays. Ainsi les remparts d'une place forte qui font partie du domaine public, tant que la place reste place de guerre, rentrant dans le domaine privé de l'État, si la place est déclassée. Faisant partie du domaine privé, ils pour-

ront être aliénés ou prescrits comme les terrains possédés par un simple particulier (1).

Les limites du terrain militaire intérieur (nous ne parlerons que de lui) sont posées par la loi de 1791 : (art. 15 à 21). Dans toutes les places de guerre et postes militaires, dit l'article 15, le terrain compris entre le pied du talus du rempart, et une ligne tracée du côté de la place à 4 toises du pied dudit talus, et parallèlement à lui, ainsi que celui renfermé dans la capacité des redans, bastions, vides ou autres ouvrages qui forment l'enceinte, sera considéré comme terrain national et formera rue le long des courtines et des gorges des bastions ou redans.

L'utilité de cette rue militaire ou rue du rempart est évidente : elle est établie pour assurer intérieurement une libre communication le long des remparts ; et pour permettre la circulation des troupes et des munitions partout où l'intérêt de la défense l'exigera. Elle doit exister dans toutes les places et postes (art. 15 et 16 de la loi de 1791).

Dans les postes militaires qui n'ont point de remparts, mais un simple mur de clôture, la ligne destinée à limiter intérieurement le terrain militaire national, sera tracé à 5 toises du parement intérieur du parapet ou mur de clôture et fera également rue. Dans plusieurs places, le talus intérieur du rempart

(1) Les bâtiments, manèges ou polygones que l'État possède pour les besoins du service militaire, par exemple pour le logement ou l'instruction des troupes, rentrent dans le domaine privé de l'État.

est remplacé par un mur de soutènement, à vrai dire, cette hypothèse n'est comprise dans aucune de celles que prévoit l'article 15 : mais il semble qu'il y ait les mêmes raisons que dans le cas précédent pour donner à la rue militaire une largeur de 5 toises ; toutefois, un arrêté du 21 septembre 1827 fixe, pour la place de Péronne, la largeur de la rue militaire à 4 toises du pied du mur de terrasse du rempart qui remplace le talus intérieur. — Pour établir les limites de la rue du rempart, il n'y a pas de difficulté, lorsqu'il s'agira de la tracer le long des courtines ; mais vis-à-vis les bastions ou redans, la rue militaire ne doit pas être prise dans la capacité de ces ouvrages, mais bien le long de leurs gorges. — De ces expressions de l'article 15, la rue militaire sera établie le *long* des courtines et des gorges des bastions ou redans, on a prétendu conclure que la rue ne devait pas exister à côté d'un cavalier, c'est-à-dire d'un ouvrage intérieur empiétant sur la ville plus que le reste du rempart. Le Conseil d'État a déclaré cette prétention inadmissible.

Cette largeur de 4 ou 5 toises est un minimum ; si la rue militaire était plus large, elle sera conservée dans cet état (art. 16).

L'article 19 établit une exception à la règle posée par les articles 15-18 : Dans les places où quelques portions de vieilles enceintes non bastionnées font partie des fortifications, les corps administratifs et les agents militaires se concerteront sur l'étendue à donner au terrain militaire national, sauf à faire approuver par le ministre de la guerre.

Sous la loi de 1791, il fallait dans chaque place ou poste une rue du rempart. On peut se demander si sous l'empire de la loi de 1819, le Roi ne pourrait pas décider qu'il ne serait pas établi de rue militaire dans certaines places ? Le Roi, — c'est l'article 3 de la loi de 1819 qui le lui permet, — a le droit, pour les terrains situés hors des places ou postes, d'établir des exceptions aux servitudes consacrées par la loi de 1791 ; pourquoi n'aurait-il pas le même droit à l'intérieur de ces mêmes places, s'il reconnaît que la rue du rempart n'est pas pour cette place d'une grande utilité ? Toutefois, il serait prudent, au cas où l'importance de cette place viendrait à grandir, de ne considérer l'ordonnance portant renonciation à l'établissement de la rue militaire, que comme un ajournement indéfini, sur lequel une ordonnance postérieure aurait pu revenir dans l'intérêt de la défense du pays. En vertu des mêmes arguments, le Roi pourrait à fortiori restreindre la largeur de la rue du rempart. Mais pourrait-il l'agrandir ? — La négative nous paraît certaine. Agrandir la rue militaire, empiéter par conséquent sur les propriétés voisines, constituerait un acte d'expropriation véritable, qui ne pourrait être exécuté que suivant les formes ordinaires de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Sur ces points que n'avait pas visés la loi de 1819, elle s'en référerait à la loi de 1791.

Nous avons dit ci-dessus que la loi de 1791 (article 13) ne s'appliquait pas seulement aux moyens de défense des places de guerre, mais qu'il comprenait

en outre les ouvrages *dits de campagne*. L'article 22 du décret du 10 août 1853 n'a traité, au contraire, qu'aux forteresses proprement dites lorsqu'il déclare que la zone des fortifications tant des places et postes que des ouvrages s'étend depuis la limite intérieure de la rue militaire ou du rempart jusqu'aux lignes qui terminent les glacis, et comprend, s'il y a lieu, les terrains extérieurs annexes de la fortification, tels que les esplanades, avant-fossés et autres ayant une destination défensive. Pas plus l'article 13 de la loi de 1791, cet article du décret de 1853 n'est limitatif.

— L'article 23 relatif à la largeur de la rue militaire s'approprie le texte de 1791 en le développant : La rue militaire, dit-il, est limitée du côté de l'intérieur ; en arrière des courtines, par une ligne tracée parallèlement au pied des talus ou du mur de soutènement du rempart, ou bien du talus de banquette, s'il n'y a qu'un simple parapet, à la distance de sept mètres soixante et seize centimètres de ce pied du talus ou de ce mur ; ou s'il n'existe qu'une clôture ou un parapet sans banquette, par une parallèle au pied intérieur de cette clôture ou de ce parapet, à la distance de 9^m74 — en arrière des bastions et des redans par une ligne distante de 7^m79 de la gorge de l'ouvrage... etc. Mais cet article contient quelques innovations : sous l'empire de la loi de 1791, la rue militaire était plus large dans les postes (5 toises) que dans les places de guerre (4 toises) ; décision facile à comprendre, car dans les simples postes, la rue militaire est le seul emplacement où puissent s'effectuer les ma-

nœuvres défensives et s'opérer le dépôt des munitions ; tandis que les places où il existe des bastions et des redans présentent des espaces vides qui peuvent être utilisés dans ce double but ; il est donc naturel que la rue militaire soit d'autant plus large que le mode de fortifications est plus simple. Le décret de 1853 (art. 23) a assimilé les places et les postes au point de vue de la largeur de la rue militaire : de plus, au lieu de laisser à la rue militaire une largeur uniforme, le décret l'a réduite à 7^m79 au lieu de 9^m74, en arrière des bastions et des redans. De ces deux innovations, la seconde est facilement acceptable, les espaces vides produits par les cavités des bastions et des redans suppléant à ce que la rue militaire pourrait avoir de trop exigü ; mais il faut regretter le premier changement qui n'a peut-être pas assez tenu compte des emplacements par trop restreints dont peuvent disposer les postes militaires pour les manœuvres défensives et le dépôt des munitions.

Les habitants ont l'usage de la rue militaire en se conformant aux règlements concernant la police de la place et de la voirie urbaine, et le même article 23 ajoute in fine : Les autorités civiles peuvent lui faire assigner des limites plus étendues, par voie d'alignement, dans l'intérêt de la circulation, en se conformant aux prescriptions de la loi du 16 septembre 1807 et du décret du 24 mars 1852 ; mais que l'administration fasse usage de ce moyen ou procède par voie d'expropriation pour cause d'utilité publi-

que, le nouvel alignement ou le nouveau tracé de la rue militaire ne peut être arrêté que de l'avis de la Commission mixte des travaux publics (décret du 16 août 1853, art. 7, § 6). Nous étudierons plus loin l'organisation de cette Commission mixte et son fonctionnement.

A qui profitera l'élargissement de la rue militaire au delà des dimensions légales ? Sera-ce au domaine public militaire ou au domaine public communal ? Avec la majorité des auteurs, il faut décider que c'est à l'autorité militaire et à elle seule. C'est, en effet, la rue *militaire* qui est élargie ; et l'autorité civile n'a voulu que rendre plus commode et plus utile aux habitants la circulation qui y est permise. L'autorité militaire seule aura le droit de donner l'alignement pour les constructions à élever sur la rue militaire (Voir Cass. 25 juillet 1845, Astri). — Cette largeur de la rue militaire n'est qu'un minimum. Si sur certains points la largeur réglementaire est plus grande, la rue ne sera pas changée. C'est ce que répète l'art. 23 du décret de 1853 après la loi de 1791, article 17. — La rue militaire peut être réduite par un décret du Président de la République, nous disent l'article 6 de la loi de 1851 et l'article 23 du décret de 1853 : Comment faut-il entendre cette décision de l'article in fine de la loi de 1851 ? Le chef de l'Etat pourrait-il par décret, réduire la largeur de la rue militaire lorsqu'elle dépasse les mesures légales et seulement jusqu'à concurrence de ces mesures, ou bien son pouvoir est-il illimité et peut-il donner à la rue militaire moins de

9m97 ou 7m76 ? — Sous la loi de 1819, nous avons admis que le pouvoir de chef de l'État était illimité, et cela par un argument d'analogie tiré de ce qu'à cette époque, le Roi pouvait augmenter les fortifications d'une place ou les restreindre (art. 1^{er}). Mais sous la loi de 1851, le chef de l'État n'a plus le droit d'ordonner la construction de nouvelles places, pas plus que la suppression ou démolition de celles qui existent ; c'est à une loi et à une loi seule que ce pouvoir est attribué ; dès lors, nous ne pouvons plus invoquer ici le même argument ; par contre du renvoi que l'article 6 (loi de 1851) fait à l'article 16 (loi de 1791), il semble résulter que la faculté de réduire ne devait être possible qu'au cas où la largeur de la rue excéderait les mesures normales. C'est, croyons-nous, ce qu'il fallait décider sous l'empire de la loi de 1851.

Mais sous le décret de 1853, la situation a changé. Le chef de l'État a recouvré le pouvoir d'ordonner la construction ou la démolition des places fortes, dès lors, et par les motifs que nous avons donnés sous la loi de 1819, la faculté de réduire la rue militaire est illimitée. Aujourd'hui, c'est-à-dire depuis 1871, il faut, comme en 1851, une loi pour ordonner la construction ou démolition des places de guerre ; nous dirons donc qu'aujourd'hui le droit du chef de l'État de restreindre les largeurs de la rue militaire ne s'exerce que jusqu'à concurrence des mesures normales de 9m76 ou 7m97.

Ces notions données sur le terrain militaire *extérieur et intérieur* (et on voit qu'elles étaient utiles,

puisque l'ordonnance de 1821 prescrivait à la fois le bornage des zones de servitudes et celui du terrain militaire) ; étudions le bornage en lui-même. La loi de 1791 ne faisait qu'indiquer qu'il y aurait lieu à bornage pour le terrain militaire et les zones de servitudes. L'ordonnance de 1821 nous apprend, au contraire, avec force détails, comment il devait être procédé au bornage — tout d'abord il faudra dresser un plan des lieux. Ce plan (art. 15) sera fait à l'échelle d'un millième sur plusieurs feuilles se rattachant par des lignes communes. Il comprendra tout le terrain soumis aux servitudes, etc.... Il comprendra en outre tout le terrain militaire, tant intérieur qu'extérieur, etc. Les trois limites de 250^m, 487^m, 974^m ou 584^m pour un poste, ainsi que les limites des ouvrages détachés, etc..., seront tracés sur ce plan de circonscription (art. 16). Les bâtiments, clôtures et autres constructions existant en dedans des deux premières limites ainsi que les constructions exceptionnellement autorisées seront rapportées avec un numéro d'ordre sur ce plan, qui sera aussi accompagné d'un état descriptif des dimensions et de la nature desdites constructions et faisant connaître leur origine et les conditions auxquelles elles ont été élevées (art. 17). Nous avons déjà signalé les inconvénients de ce mode de procéder. Il sera dressé trois expéditions du plan et de l'état descriptif qui seront envoyées, l'une au chef du génie de chaque place, l'autre à la sous-préfecture et la troisième au Ministère de l'Intérieur — ces pièces ne pourront être dé-

placées sous quelque prétexte que ce soit ; et nul ne pourra en prendre copie ni extrait. — Les maires des communes devront fournir tous les renseignements désirables et les propriétaires des terrains englobés dans les différentes zones seront eux-mêmes requis d'assister à la confection du plan et de l'état descriptif. Sur la simple déclaration de ces propriétaires, l'origine des constructions et les conditions dans lesquelles elles ont été élevées seront mentionnées sur l'état descriptif — le département de la guerre se réservant toutefois de contredire ces déclarations et d'en poursuivre la justification par les moyens légaux.

Le résultat de ces opérations sera notifié à chaque partie intéressée par les gardes du génie. Dans les trois mois de cette notification, les propriétaires devront présenter leurs réclamations — auquel cas une vérification sera faite sur les lieux par les ingénieurs civils et militaires contradictoirement avec les parties ou elles dûment appelées. Un procès-verbal sera dressé, et l'affaire portée devant le Conseil de préfecture qui prononcera.

Après le plan et l'état descriptif, la deuxième opération consiste dans le bornage qui ne commencera qu'à l'expiration du délai de trois mois accordé pour les réclamations. Le bornage sera fait contradictoirement avec les maires et les propriétaires qui n'ont pas réclamé. Relativement aux réclameurs, l'opération se poursuivra au fur et à mesure que le Conseil de préfecture aura statué. On peut juger

ainsi des retards considérables que les réclamations des propriétaires vont apporter à l'achèvement du bornage, dont dépendait alors dans notre opinion l'existence des servitudes.

Enfin interviendra une ordonnance d'homologation. L'article 23 2^e nous dit : L'opération du bornage sera exécutée aux frais du Gouvernement. Ceci comprend à la fois le bornage des zones de servitude et le bornage du terrain militaire.

La marche tracée par l'article 23 de l'ordonnance entraînant beaucoup de lenteurs et de difficultés a été modifiée par la circulaire du 15 février 1830 qui dit : Relativement à ceux des propriétaires qui, ayant réclamé, refuseraient de concourir à l'opération du bornage jusqu'à ce qu'il eût été statué sur leur recours, si les réclamations ne portent pas sur les bases même de la délimitation, il n'y a aucun inconvénient à passer outre, etc. On voit encore là combien le système de la réunion de plusieurs opérations ayant un but séparé et portant sur des objets distincts était gênante dans la pratique : aussi a-t-on cherché à l'éluider.

Examinons maintenant de quelle manière le décret de 1853 a résolu la question du bornage. Nous constaterons de nombreux changements sur la législation antérieure. Ce décret de 1853 a complètement séparé les opérations du bornage des zones de servitudes et les opérations de bornage des terrains militaires. C'est une première innovation. Nous allons voir que ce n'est pas la seule. La section IV du titre II s'occupe

du bornage des zones de servitudes : ce travail incombe au chef du génie et à l'ingénieur des ponts et chaussées ; ce dernier représentant les particuliers, en face de l'officier du génie qui représente l'intérêt de la défense. Le maire ou son adjoint doivent aussi être présents à l'opération du bornage, et cela afin de faciliter l'accès et l'entrée des propriétés privées et de fournir tous les renseignements nécessaires. Ces fonctionnaires représentent en même temps l'intérêt de leurs communes dans cette opération qui doit avoir une grande influence sur l'établissement des voies de communications suburbaines et sur le développement des faubourgs. De plus, les propriétaires intéressés sont présents. Les bornes établies sont rattachées à des points fixes et rapportées sur un plan dit de délimitation à l'échelle de un cinq millième. On pourra y annexer pour les polygones exceptionnels (Voir plus loin) des plans particuliers à une plus grande échelle. Ces divers plans ne donneront que le tracé des limites et des points de repère. (*Voyez : décret de 1853*).

Un procès-verbal de bornage sera dressé par le chef du génie et l'ingénieur des ponts et chaussées ; et le maire ou l'adjoint pourront y consigner leurs observations pour la sauvegarde des intérêts de leur commune : ils n'ont pas qualité pour présenter ou formuler les réclamations de tous ou de quelques-uns des propriétaires atteints par les servitudes. Mais ceux-ci ne seront pas désarmés ; l'article 23 nous dit en effet : Ce procès-verbal ainsi que le plan de déli-

mitation et ses annexes sont déposés pendant trois mois à la mairie de la place ou du poste, pour que chacun puisse en prendre connaissance, et les parties intéressées seront avisées de ce dépôt par voie d'affiches ou autre moyen de publication en usage. Si une partie veut réclamer, elle a trois mois à dater de cet avis pour se pourvoir devant le Conseil de préfecture contre l'opération matérielle du bornage. Le Conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'Etat, après avoir fait faire au besoin sur les lieux les vérifications nécessaires par les ingénieurs civils et militaires. Les réclamants ont le droit d'être présents à ces vérifications et doivent y être dûment appelés. Ils peuvent s'y faire assister par un arpenteur et leurs observations sont consignées au procès-verbal qui constate l'opération. Remarquons que la plupart de ces règles étaient déjà formulées dans la loi de 1819 et l'ordonnance de 1821.

Dès qu'il a été définitivement statué sur les réclamations des parties intéressées, le plan de délimitation, ses annexes et le procès-verbal de bornage sont adressés par le directeur des fortifications au ministre de la guerre qui les fait homologuer et rendre exécutoires par un décret. Une expédition desdites pièces est déposée dans le bureau du génie de la place, et une autre expédition à la sous-préfecture où chacun peut en prendre connaissance. Ces plans ne doivent pas être déplacés. En temps de guerre si le chef-lieu de la sous-préfecture est dans une ville ouverte, les plans seront transportés dans le bureau

du génie de la place la plus voisine. Il en est de même, en cas de siège, pour les plans en dépôts dans les chefs-lieux qui sont places de guerre (même décret).

Que si nous nous demandons maintenant les différences qui séparent le décret de 1853 de l'ordonnance de 1821 : il est facile de voir que sous l'ordonnance de 1821, l'opération matérielle du bornage ne s'opérait qu'au fur et à mesure que le Conseil de préfecture avait statué sur les réclamations proposées par les intéressés, système défectueux en ce qu'il entraînait sans cesse les opérations déjà commencées et les rejetait à une époque indéterminée. Sous le décret de 1853, au contraire, le bornage est de prime abord effectué en entier, qu'il y ait ou non des réclamations : s'il s'en produit et qu'elles soient admises, elles feront plus tard modifier le bornage primitif : en tous cas, elles n'auront pas mis obstacle à sa confection. En outre, il n'est plus besoin de lever au préalable un plan parcellaire avec état descriptif des lieux, formalité longue, compliquée, et sans grand intérêt, quant au point de départ des servitudes qu'il importait alors d'établir promptement.

Bien que le décret de 1853 n'en dise rien, le bornage des zones de servitudes doit être fait aux frais du Gouvernement.

L'intervention du Conseil de préfecture est la seule garantie offerte aux propriétaires atteints par l'application des servitudes aux diverses zones défensives. Nous n'envisageons ici que la compétence contentieuse du Conseil de préfecture ; sa compétence

répressive nous occupera dans le chapitre VII. Un propriétaire se croit lésé: c'est, avons-nous dit au Conseil de préfecture, juge des matières de grande voirie, qu'il devra s'adresser, et si l'arrêté du Conseil de préfecture ne lui accorde pas ses conclusions, il pourra faire appel au Conseil d'Etat, dans le délai de trois mois.

Pour quels chefs le particulier peut-il se plaindre? Aux termes de l'article 9 de la loi de 1819 il semblait que la réclamation ne fût permise que contre l'*application des limites légales*; mais on étendait la même faculté pour les contestations qui s'élevaient relativement à la nature et aux dimensions des constructions existantes. Le décret de 1853 a reproduit la loi de 1819.

« Les parties intéressées, dit l'article 20, ont trois mois..... pour se pourvoir devant le Conseil de préfecture contre l'opération matérielle du bornage. Mais il est certain que ce cas, le plus commun, n'est pas le seul; et nous dirons que c'est encore au Conseil de préfecture ou au Conseil d'Etat sur recours que seront portées les questions de savoir si une place est ou non classée comme place de guerre, si les constructions exceptionnellement autorisées dans une zone de servitudes sont de la nature et de la dimension exigées; si les réparations faites aux constructions existantes antérieurement à l'établissement des servitudes ont été exécutées suivant les vœux de la loi, etc.

Au contraire, seront de la compétence des tribu-

naux civils tout ce qui concerne les questions d'indemnités au cas de dépossession ou d'occupation temporaire de terrains. — Devront encore s'adresser aux tribunaux civils les particuliers qui voudraient fournir la preuve de la priorité d'existence de leurs constructions à l'établissement des servitudes. Nous retrouverons ce dernier point. — On se demandait sous l'empire de la loi de 1819, s'il était possible à un propriétaire d'élever une réclamation au cas où l'autorité militaire n'aurait pas effectué les mesures des zones sur toutes les capitales de l'enceinte. Les propriétaires intéressés invoquaient le texte de l'ordonnance de 1821... Les capitales sur lesquelles seront prises ces mesures seront choisies de manière que les lignes qui réuniront leurs extrémités forment les polygones le moins irréguliers possible. — Or, ce texte, disaient-ils, en recommandant de former les polygones le moins irréguliers possible, n'entendait pas laisser un choix illimité entre toutes les capitales, puisqu'il recommandait au contraire que partout les limites ne se trouvassent pas sensiblement plus rapprochées de l'enceinte que ne le voulaient les prescriptions légales : inconvénient qui se produirait à coup sûr, s'il était permis de choisir au hasard telle ou telle capitale. Ce système fut admis par plusieurs Conseils de préfecture. Le Ministre en appela devant le Conseil d'État, en faisant observer que la loi de 1819 n'avait pas prescrit qu'il serait tenu compte pour mesurer les distances, de toutes les capitales, sans exception ; et il faisait remarquer du reste que

cette question ne pouvait pas être de la compétence du Conseil de préfecture : c'était là une question purement technique intéressant la défense du pays, et qui, par suite, ne devait relever que de la propre compétence du Ministre lui-même. Par un arrêté du 2 novembre 1832 (affaire Gellé-Picard), le Conseil d'État fit droit aux conclusions du Ministre. Aujourd'hui, la question n'est plus douteuse : l'article 18 du décret de 1853 donne au Ministre le choix des capitales.

Les prescriptions concernant le bornage et l'homologation du plan de délimitation des zones de servitudes sont applicables au bornage et à l'homologation du plan spécial de circonscription du terrain militaire formant la zone des fortifications (même décret, art. 25).

CHAPITRE V

Des réclamations d'indemnités par suite de l'établissement des servitudes défensives.

Peut-il y avoir lieu à indemnité au cas d'établissement de servitudes militaires? C'est là un des points les plus délicats et les plus intéressants de notre étude. — Pour éviter une confusion, nous délimitons tout d'abord le sujet qui nous occupe; aux termes de l'article 45 de la loi de 1821, les travaux et opérations relatifs aux places de guerre et postes militaires peuvent donner lieu à indemnité, soit pour cause de dépossession, soit pour démolition d'édifices, soit pour privation et jouissance.

1° Pour cause de dépossession, lorsque des constructions nouvelles de places de guerre ou postes militaires, des changements ou augmentations dans ceux actuellement existants, ou des réunions nécessaires pour donner au terrain militaire intérieur et extérieur, l'étendue qui lui est légalement assignée, mettent l'autorité militaire dans le cas d'exiger la cession de propriétés particulières.

2° Pour démolition d'édifices, lorsque, pour la sûreté d'une place de guerre, l'autorité militaire requiert la destruction d'une bâtisse située dans une des zones de servitudes légales, pourvu toutefois qu'il soit justifié sur titres que cette bâtisse existait antérieurement à la fixation du rayon militaire qui a soumis à la prohibition l'étendue de la zone dans laquelle son sol se trouve compris.

3° Pour privation de jouissance, toutes les fois que par suite de travaux ou d'opérations relatives à la défense d'une place de guerre, l'autorité militaire occupe temporairement une propriété privée de manière à y porter dommage ou à en diminuer le produit.

Tout ce premier ordre d'idées doit être éliminé du débat : il est complètement étranger à la théorie des servitudes militaires. Dans tous ces cas, en effet, les dommages sont graves puisqu'ils consistent en une dépossession absolue ou tout au moins une privation de jouissance manifestement appréciable; la question d'indemnité ne peut faire l'objet d'un doute : les règles à suivre se trouvent édictées par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 8 mars 1810, la loi du 30 mars 1831; les lois du 7 juillet 1833 et 3 mai 1841; et plus récemment par le décret du 10 août 1853.

Mais la question se complique si l'on ne s'attache spécialement qu'au cas de servitudes proprement dites : les servitudes pour cause d'utilité publique constituent-elles, comme on l'a soutenu, de véritables

expropriations pour cause d'utilité publique, expropriations sinon de la propriété tout entière, au moins de quelques-uns des droits constitutifs du droit de propriété lui-même. Ou bien les dommages causés par les servitudes militaires sont-ils si insignifiants ou dans tous les cas si difficilement appréciables que le législateur ne doive et ne puisse en tenir compte? Les deux opinions ont eu leurs défenseurs convaincus.

Si nous consultons les précédents historiques, nous voyons que notre ancienne législation n'a jamais reconnu aux propriétaires des terrains grevés de servitudes militaires le droit à la moindre indemnité. C'était là une charge sociale que chacun devait supporter sans compensation; et, dans cette hypothèse, l'ordonnance de 1713 n'a jamais parlé d'indemnité; même silence sous la loi de 1791. Mais depuis que l'article 10 de la Charte de 1814 a proclamé solennellement que l'État ne peut exiger le sacrifice d'une propriété même pour cause d'intérêt public légalement constaté, qu'avec une indemnité préalable (1), on a essayé de baser sur cet article les réclamations des propriétaires d'immeubles grevés de servitudes militaires.

Lors de la discussion de la loi du 17 juillet 1819, à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés, le droit à une indemnité par suite de l'établissement de

(1) Cette disposition fondamentale de notre droit public a été reproduite par la Charte de 1830.

nouvelles servitudes fut proclamé par plusieurs orateurs. Il s'agissait de l'extension des zones de servitudes autour des places fortes, et M. le comte Marescot disait « qu'une grande extension de la seconde zone
« des places de première et de seconde classes donne-
« rait lieu à des dépenses *d'indemnités* si exorbitan-
« tes qu'elle ne serait pas exécutable. » — Et M. le comte Ruty ajoutait (même discussion) : « L'exten-
« sion de servitude imposée par le décret de 1811 au
« mépris des dispositions de la loi de 1791 fut double-
« ment illégal, sous le rapport du pouvoir qui le pro-
« nonça et par le déni de toute espèce d'indemnité;
« ce fut donc une véritable spoliation..... On peut sans
« doute proposer de maintenir en tout ou en partie
« l'extension donnée au rayon de servitude par le
« décret de 1811; mais, à coup sûr, aucune voix ne
« s'élèvera ni dans les Chambres, ni dans la nation,
« pour demander que les dommages qui en résulte-
« ront désormais, relativement à la propriété privée,
« soient imposés sans indemnité. » — Le commis-
saire du gouvernement, M. de Caux, combattit aussi l'extension du rayon de servitude; et il se déclarait l'adversaire de toute indemnité à accorder aux propriétaires grevés, non pas tant parce qu'il était opposé au principe de l'indemnité que parce qu'il craignait des sacrifices pécuniaires dans l'état actuel des finances.

Ainsi, dans l'opinion de la Commission de la Chambre des Pairs et de tous les Pairs qui ont pris la parole sur cette question, l'établissement de servitu-

des cause aux terrains grevés une dépréciation de valeur pour laquelle il est dû indemnité.

La même discussion se reproduisit à la Chambre des Députés. Mais ici les opinions paraissent tout autres. Le rapporteur de la Commission, M. Grenier, déclarait en se reportant aux articles 30 à 32 de la loi de 1791, articles qui interdisent les constructions dans les deux premières zones de servitudes, « que
« l'extension demandée pour ces zones ne faisait rien
« perdre aux terrains de leur nature et de leur
« valeur, puisque leur culture et leurs récoltes res-
« taient les mêmes, qu'en conséquence leur déprécia-
« tion ne pouvait être qu'idéale ».

Au cours de cette séance, M. de Caux, commissaire du Roi, fit un aveu qu'il est bon de retenir. Il vint déclarer que le Gouvernement avait eu d'abord la pensée de faire, au lieu d'une loi spéciale sur les servitudes militaires, une loi générale sur les servitudes pour cause d'utilité publique, analogue et correspondante à la loi du 8 mars 1810 sur les expropriations pour cause d'utilité publique. Malheureusement le projet de loi générale fut ajourné comme méritant un plus sérieux examen, et en définitive, il n'a jamais été voté. Toutefois les rédacteurs du projet, et notamment M. Allent, ont fait connaître qu'ils n'avaient jamais songé à accorder une indemnité proprement dite pour l'établissement des servitudes défensives; mais qu'ils auraient trouvé juste que dans certains cas où l'existence des servitudes diminuait la valeur vénale ou locative des bâtiments, on accordât aux

propriétaires de ces bâtiments un dégrèvement de la contribution foncière. En 1841, M. Thiers pose en principe, dans son rapport, que les servitudes défensives s'établissent sans indemnité.

Plusieurs auteurs et des meilleurs se sont prononcés en faveur de l'indemnité : M. Foucard, *Leçons de Droit administratif*, tome Ier, page 242, après avoir établi qu'en équité l'indemnité est due, ajoute : « Dans le silence de la loi, on peut s'appuyer sur les principes généraux et sur un arrêt du Conseil d'État du 25 décembre 1825, aff. Delattre (Sir. 25, 2, 261 et Sir. 26, 2, 319), qui décide que le ministre de la guerre est investi du droit de statuer en première instance et sauf recours au Conseil d'État sur les « demandes en indemnité pour les cas non prévus par la loi. »

Nous ne pouvons accepter les conclusions que M. Foucard prétend tirer de cet arrêt de 1825. S'il est vrai que le ministre de la guerre soit investi du droit de statuer en première instance sur les demandes en indemnité pour les cas non prévus par la loi, il ne s'ensuit pas que l'on puisse faire rentrer dans cet ordre d'idées, des hypothèses qui n'ont rien de commun avec celles auxquelles cet arrêt pouvait se déférer. Et tels sont précisément, d'après nous, les cas de dépréciation de valeur pour les propriétés grevées de servitudes défensives. Il s'agissait en effet dans l'espèce précitée de l'établissement, d'une poudrerie qui aurait causé aux propriétés voisines un préjudice considérable. Les chances d'explosion allaient constituer un danger toujours menaçant; il était de toute justice

qu'une indemnité fût payée. Nous rejetons donc l'arrêt de 1825 comme étranger à la question qui nous occupe.

D'autres auteurs, parmi lesquels M. Sirey (*Recueil général des lois et des arrêts*, tome XIX, partie II, p. 193) ont basé leur opinion sur l'article 15 de la loi de 1819, ainsi conçu : Les indemnités prévues par les articles 18, 19, 20, 24, 33 et 38 de la loi du 10 juillet 1791 sont fixées dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 et préalablement acquittées, conformément à l'article 10 de la Charte constitutionnelle. L'article 33 compris dans cette énumération dit à son tour que : *Les indemnités prévues par les articles 30, 31 et 32 seront dues*, etc. Or ces articles 30, 31 et 32 sont justement ceux qui règlent l'établissement des servitudes militaires. D'où il semble que dans ces cas le législateur a formellement proclamé le droit à une indemnité.

Cette interprétation trop extensive arriverait par une série de renvois successifs à comprendre presque tous les articles de la loi de 1791 dans l'énumération de l'article 15 de la loi de 1819.

Aussi croyons-nous qu'il faut s'en tenir *seulement* aux articles de la loi de 1791 qui sont visés nominativement par l'article 15 de la loi de 1819; et nous voyons alors que les articles 18, 19 et 20 statuent sur les indemnités dues aux particuliers qui perdent une partie de leur terrain pour l'établissement des fortifications ou de la rue militaire du rempart, que l'article 33 s'occupe des propriétaires dont on démolit les

maisons, et que les articles 24 et 38 sont relatifs aux dommages et dégradations causés aux terrains et récoltes. Dans tous ces cas, la question ne pouvait être douteuse : les dommages sont graves, souvent irréparables, immédiatement appréciables, et une indemnité était due. Mais rien de pareil n'a été établi pour les servitudes défensives.

Les partisans du principe de l'indemnité au cas de servitudes défensives ne se sont pas tenus pour battus : et ils ont essayé de considérer le droit à une indemnité comme une conséquence du principe établi par l'article 19 de la Charte de 1814 (reproduit par l'art. 9 de la Charte de 1830) : « L'État peut exiger le sacrifice d'une *propriété* pour cause d'intérêt public légalement constaté, mais avec une indemnité préalable. Cette disposition n'est-elle que la confirmation de la loi du 8 mars 1810 sur l'expropriation d'immeubles pour utilité publique? (1) N'est-elle pas la proclamation solennelle du principe fondamental que sous le règne des lois et dans un régime où les personnes et les biens ne sont pas le patrimoine du souverain, tous les *droits réels* des citoyens sont inviolables; et que si la patrie peut en réclamer le sacrifice, ce n'est qu'à charge d'indemnité? Ne s'en suit-il pas que l'administration nous doit indemnité, chaque fois que, par un règlement, ou par un fait administratif, elle grève nos propriétés de servitudes, ou que de tout

(1) Voir dans le même sens : Caudaveire et Théry. *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique* p. 299 et 300.

autre manière elle y cause des dommages ou des moins-values ».

Nous pouvons répondre en nous tenant strictement dans les termes de l'article qu'il n'y est question que du *sacrifice d'une propriété*. Or celui dont la propriété est grevée d'une servitude d'utilité publique ne fait pas à l'État le sacrifice de cette propriété. Son droit de propriété lui reste : il pourra disposer de son fonds comme il l'entendra et au profit de n'importe qui. Son droit d'user seul éprouve une restriction de plus. L'opinion contraire ne peut pas davantage invoquer à son appui l'intention des rédacteurs de la Charte : car les discussions, qui ont précédé la rédaction de cet acte ne nous ont pas été conservées et cette intention ne ressort pas plus de l'esprit de la loi que de sa lettre. Pour nous, l'article 10 n'est que la reproduction, sous une autre forme, de l'article 545 du Code civil : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. » En résumé, jusqu'à cette époque les textes législatifs n'ont pas admis le principe d'une indemnité au cas de servitudes.

En fut-il de même dans la suite? Nous n'hésitons pas à répondre affirmativement. En effet la loi du 10 juillet 1851 est muette sur le point qui nous occupe. Dans ses articles 35 à 39, le décret de 1853 s'occupe bien d'indemnités, mais c'est pour reproduire les classifications déjà présentées par l'ordonnance du 1^{er} août 1821, et n'accorder de compensation que dans

divers cas spéciaux qui se réfèrent tous à l'idée de dé-
possession véritable ou d'occupation temporaire. Des
indemnités pour servitudes, il n'en est pas question;
et cela est fort raisonnable : Pourquoi, du reste, y au-
rait-il lieu à indemnité? Pour être indemnisé, il faut
avoir subi un préjudice. Examinons donc quel préju-
dice pourrait causer aux propriétaires l'application
des diverses servitudes défensives.

La prohibition d'établir dans une des trois zones
des chemins, levées ou fossés, sans s'être concerté
avec les autorités militaires, ne change, quand on l'é-
tablit, ni la nature, ni les produits du sol. Aucun pré-
judice n'est causé. Peut-être plus tard, ce propriétaire
aurait-il eu envie de creuser un fossé ou d'établir un
chemin : mais à coup sûr cet obstacle à son bon plai-
sir ne cause à son terrain aucune dépréciation.

Ce propriétaire ne pourra plus sur ses terres dépo-
ser des décombres sans l'autorisation du génie, petite
gêne en vérité, car il n'est guère d'usage de laisser s'a-
masser sur son terrain des matériaux encombrants.

Dans les deux premières zones des places et postes
les terrains sont grevés d'une prohibition générale re-
lative à la construction des bâtiments et clôtures ; avec
cette différence toutefois que la tolérance est plus
étendue dans la deuxième zone. C'est surtout dans
cette hypothèse que la question d'indemnité pourrait
se poser avec quelque apparence de raison.

Il est indispensable de faire remarquer tout d'abord
que la prohibition de bâtir ne s'applique que pour
l'avenir, la loi qui prononce le classement d'une place

forte jusque-là non classée, et par suite l'établissement des servitudes défensives n'a pas d'effet rétroactif dans le passé. Les constructions déjà existantes, à quelque distance qu'elles se trouvent de la place doivent rester intactes, et la prohibition de bâtir ne doit s'appliquer qu'aux terrains jusque-là consacrés à la culture. Or les propriétaires de ces terrains ne peuvent éprouver aucun préjudice réel de la continuation d'un état de choses qu'eux-mêmes avaient établi. Peut-être diront-ils : « Nous aurions pu vendre nos terrains par « parcelles pour emplacements de constructions, et « nous aurions retiré de cette situation des avantages « pécuniaires considérables ». Peu importe; leur répondra-t-on, vous n'avez pas subi de préjudice actuel; et il n'est pas possible de vous tenir compte de ce gain problématique et indéterminable qui, s'il vous était alloué, constituerait pour vous un enrichissement injuste aux dépens de l'État. M. Grenier, rapporteur de la Commission chargée d'examiner le projet de la loi de 1849 disait : Les terrains non bâtis, compris dans ce rayon ne perdraient rien de leur nature et de leur valeur, puisque leur culture et leurs récoltes resteraient les mêmes; en conséquence, *leur dépréciation ne pourrait être qu'idéale* ».

Outre ces arguments d'équité ne pourrait-on pas à l'appui de notre thèse invoquer un argument de texte qui se trouve, à notre avis, dans l'article 544 du C. C. ainsi conçu : « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les

lois ou par les règlements. » Qu'est-ce à dire si ce n'est que le droit de jouissance peut être modifié ou restreint par une loi ou un règlement : Or c'est précisément ce qui a lieu dans notre hypothèse. Un propriétaire a la libre jouissance de son fonds : une loi ou un règlement porte atteinte à ses droits : de quoi peut se plaindre ce propriétaire ? ne savait-il pas en se rendant acquéreur de ce fonds que de pareilles restrictions pourraient être apportées à ses droits ? On avait proposé comme moyen terme de dédommager les particuliers en leur accordant l'exemption de la contribution foncière. Mais ce moyen fut jugé inadmissible, car toutes les propriétés foncières doivent acquitter l'impôt en proportion de leur produit ; et les propriétés grevées de servitudes n'en continueront pas moins à donner les mêmes produits. L'impôt doit donc continuer à les atteindre.

Nous concluons donc que le principe d'indemnité ne peut pas être admis en matière de servitudes militaires (1). Est-ce à dire, toutefois, qu'il n'y aura pas

(1) La Belgique a admis le principe de l'indemnité dans un cas particulier. Il s'agissait de fortifier la ville d'Anvers. Des habitants lésés par les nouvelles servitudes militaires protestèrent et des élections successives eurent pour résultat de faire élire dans les Chambres des adversaires de ces servitudes. C'est pour leur donner satisfaction dans une certaine mesure que le ministère présenta le projet de loi qui a été voté le 2 avril 1873. Cette loi consacre le principe de l'indemnité : mais il ressort de la discussion qu'on n'a pas voulu reconnaître qu'il y a lieu à indemnité d'une manière générale chaque fois qu'une place nouvelle est fortifiée ; ce n'est que par exception et pour Anvers seulement qu'une

de situations particulièrement intéressantes où il eût été peut-être plus équitable d'accorder quelques compensations? Prenons, par exemple, le cas d'un propriétaire qui, au moment où la servitude a été établie, allait agrandir son usine, parce qu'à la suite du développement de ses relations commerciales les locaux primitifs étaient devenus insuffisants; et soudain il se voit arrêter dans ce projet de transformation qu'il aurait cependant le plus grand intérêt à mener à bonne fin. Obliger cet industriel à aller sur un autre terrain construire un atelier annexe, c'est doubler ses frais de travaux et lui multiplier les difficultés. Et cependant aucune indemnité ne lui sera accordée.

Mais voici qui est plus grave encore : C'est un propriétaire de maison bâtie avant l'établissement de la servitude. Si sa maison vient à être démolie pour une cause quelconque on lui défend de la rebâtir; et, cependant, lorsqu'il a acquis cette maison, il a dû compter que si un jour elle venait à être démolie, il n'aurait aucun frais à faire, soit pour les fondations, les puits, le pavage des cours.

Ou bien c'est un propriétaire qui avait commencé des constructions que le ministre ne voudrait pas lui laisser achever. Nous croyons que, dans ce cas, l'éta-

exception a été faite à un principe qui subsiste toujours. Du reste la portée de l'exception est singulièrement atténuée par l'art. 4 ainsi conçu. « Une Commission de sept membres nommés par le Roi statuera sur les demandes d'indemnité souverainement et sans aucun recours soit au Gouvernement, soit aux tribunaux, ni sur le fond, ni sur la forme. »

blissement de la servitude devrait entraîner pour le propriétaire du terrain grevé une véritable indemnité ! Car, en pareille hypothèse, le préjudice causé est actuel et il est très facilement appréciable.

Peut-être, en défendant le principe de l'indemnité, les orateurs de la Chambre des Pairs de 1830 songeaient-ils à ces situations particulières plus dignes d'intérêt. En tous cas, il est bon de faire remarquer que si on pouvait faire sortir d'un texte de loi quelconque, le principe d'une indemnité, nulle part nous ne trouverions trace de dispositions qui pourraient guider les magistrats dans l'évaluation de cette indemnité. Contre ces jugements fatalement arbitraires, la Cour de Cassation serait souvent sans force, puisqu'elle ne pourrait annuler aucune décision pour violation ou fausse application de la loi, dans une matière qui ne serait régie par aucune loi, et parce que la plupart des décisions ne porteraient que sur des questions de fait.

On peut se demander s'il serait bon que le Gouvernement, au nom de l'équité, proposât un projet de loi afin de venir en aide, dans une certaine mesure, aux propriétaires qui seraient particulièrement intéressés. Cette idée a trouvé quelques partisans. Nous n'hésitons pas à la combattre, non pas seulement parce que ce règlement d'indemnité se heurterait à des difficultés pratiques insurmontables, et qu'elle grèverait le Trésor de charges trop lourdes, mais surtout parce que nous croyons fermement — et ceci aura sa place dans un chapitre ultérieur — qu'à notre époque les servitudes

militaires ont fait leur temps, et qu'il serait à tous points de vue plus avantageux d'abroger purement et simplement cette partie de notre législation.

Nous n'avons examiné la question d'indemnité que dans l'hypothèse où la place ou le poste étaient en état de paix. Nous allons les envisager maintenant dans l'état de guerre et dans l'état de siège et étudier les divers changements que comportent ces situations nouvelles. En état de paix, les constructions existantes dans les deux premières zones sont respectées si elles ont été élevées avant l'établissement des servitudes. Si la place a été déclarée en état de guerre, ces mêmes constructions seront démolies, mais il y aura lieu à indemnité. L'état de guerre est déclaré par une loi ou un décret, toutes les fois que les circonstances obligent à donner à la police militaire plus de force et d'action que pendant l'état de paix. Il résulte en outre de l'une des circonstances suivantes : 1^o en temps de guerre, lorsque la place ou le poste est en première ligne ou sur la côte, à moins de cinq journées de marche des places, camps ou positions occupés par l'ennemi; 2^o en tout temps, quand on fait des travaux qui ouvrent une place ou un poste situé sur la côte ou en première ligne; 3^o lorsque des rassemblements sont formés dans le rayon de cinq journées de marche, sans l'autorisation des magistrats (D. 10 août 1853, art. 38). Le principe de l'indemnité (1) est ici fort

(1) L'indemnité est due que le dommage concerne une propriété comprise ou non dans les zones de servitudes. Il n'est pas pos-

raisonnable, mais comme nous l'avons déjà fait observer, il faut que le propriétaire de la maison démolie prouve l'antériorité de sa construction à l'établissement des servitudes.

L'état de siège effectif est déclaré par une loi ou un décret. Il résulte aussi de l'une des circonstances suivantes : l'investissement de la place ou du poste par des troupes ennemies, qui interceptent les communications du dehors au dedans et du dedans au dehors à la distance de 3.500 mètres des fortifications ; une attaque de vive force ou par surprise ; une sédition intérieure ; enfin des rassemblements formés dans le rayon d'investissement sans l'autorisation des magistrats. Dans le cas d'une attaque régulière, l'état de siège ne cesse qu'après que les travaux de l'ennemi ont été détruits ; et les brèches réparées ou mises en état de défense. Mais ici l'article 39 pose en toutes lettres que, soit pour démolition, destruction ou autre dommage, etc., il ne sera dû aucune indemnité. Quelle est la raison de cette différence entre l'état de guerre et l'état de siège ? Pourquoi, dans le premier cas, une indemnité qui est refusée au second ? C'est que l'état de guerre ne suppose pas la présence de l'ennemi. L'ennemi est encore fort loin, peut-être ne le verra-t-on jamais ? De sorte que la destruction des maisons, si elle est ordonnée, pourra parfois avoir été tout à fait inutile. Sans doute il est bon que le Gouvernement

sible que les propriétaires dont les terrains sont placés dans ce rayon soient plus favorisés que les autres.

reste investi du droit de pouvoir ordonner ces démolitions dans l'intérêt général de la défense, mais il n'est pas moins juste qu'en pareil cas il soit dû réparation à qui de droit (1). Au contraire, l'état de siège implique la présence de l'ennemi ; ici, la destruction des maisons ou clôtures est une nécessité primordiale pour la défense, ou une conséquence de la lutte ; il y a là un cas de force majeure qui écarte la responsabilité de l'Etat. Aucune indemnité ne peut être due.

Il est à peine besoin d'ajouter qu'il ne peut pas davantage être question d'indemnité au cas où le légis-

(1) Remarquons que le principe de l'indemnité n'est admis que si le fait dommageable s'est passé hors de la présence de l'ennemi. S'agirait-il au contraire de faits de guerre en présence de l'ennemi, et par l'occupation de l'ennemi, l'État, le département ou la commune ne pourraient être déclarés responsables. Sans doute, une indemnité pourra être accordée aux territoires envahis ; mais elle ne le sera qu'à titre gracieux. C'est ainsi que la loi du 6 septembre 1871 qui fait supporter par toute la Nation française les contributions de guerre, réquisitions et dommages matériels de toute nature causés par l'invasion déclare..... Considérant que dans la dernière guerre, la partie du territoire envahie par l'ennemi a supporté des charges et subi des dévastations sans nombre, que les sentiments de nationalité qui sont dans le cœur de tous les Français imposent à l'État l'obligation de dédommager ceux qu'ont frappés dans la lutte commune des pertes exceptionnelles.

Article 1^{er} Un dédommagement sera accordé à tous ceux qui ont subi, pendant l'invasion, des contributions de guerre, des réquisitions soit en argent, soit en nature, des amendes et dommages-intérêts. Cette première loi fut complétée par les lois du 7 avril 1873, et 28 juillet 1874.

lateur, se relâchant de la rigueur de ses prohibitions, a permis dans l'étendue des deux premières zones d'élever des constructions d'un certain genre à charge de les démolir en cas de guerre. L'article 8 du décret de 1853 établit du reste cette solution.

La jurisprudence s'est trouvée en harmonie avec l'opinion que nous avons adoptée, ainsi que la majorité des auteurs. Appelée à statuer, la jurisprudence n'a pas hésité à se prononcer contre le principe de l'indemnité. Nous citerons quelques exemples :

Le sieur André, propriétaire d'un moulin à vent sis aux environs de Dunkerque, et le sieur Rieder-Monborne, locataire de ce moulin, avaient introduit devant le Conseil d'État une requête tendant à ce qu'il plût au Conseil annuler une décision du 25 septembre 1852, par laquelle le ministre de la guerre les avait déclarés mal fondés dans la demande en indemnité par eux formée en raison du dommage permanent qui aurait été causé audit moulin par l'exhaussement des fortifications de Dunkerque. Le Conseil d'État, considérant que ce dommage ne rentrait dans aucun des cas pour lesquels la loi ouvre aux propriétés voisines des fortifications un droit à une indemnité, qu'ainsi, en supposant même que les demandeurs eussent éprouvé par suite de l'exécution des travaux le préjudice qu'ils alléguaient, il ne leur en serait pas dû réparation, rejeta la requête des sieurs André et Rieder-Monborne. Conseil d'État, 10 janv. 1856 (André). S. V. 56, 2, 653.

Nous trouvons la même solution dans un arrêt de la Cour de Cassation du 27 décembre 1869, rejetant le pourvoi d'un sieur Arrazat, à qui le Tribunal civil d'Oran et la Cour d'Alger avaient déjà refusé une indemnité, à raison du prétendu préjudice causé à sa propriété par l'établissement de servitudes militaires autour de la place de Karguentah, commune d'Oran; et cela, bien que dans l'espèce une partie des terrains du sieur Arrazat se trouvât expropriée pour cause d'utilité publique; car l'indemnité ne devait s'appliquer qu'à la partie expropriée.

Il importe de remarquer que dans le premier cas tout au moins, la réclamation des demandeurs avait une apparence de raison. Ils se trouvaient dans une situation bien plus favorable que la plupart des propriétaires de terrains simplement soumis aux servitudes militaires; et voilà pourquoi nous avons tenu à mentionner cet exemple, duquel il est facile d'induire *a fortiori* qu'en règle générale aucune indemnité ne peut être due.

Comment sera réglée l'indemnité? — Nous avons vu que dans certains cas une indemnité est due pour l'établissement des servitudes défensives. Il s'agit de rechercher comment le créancier de cette indemnité arrivera à toucher cette somme. Rappelons encore qu'il n'est pas question ici des cas de dépossession véritables ou de dommages matériels pour lesquels il faudrait se reporter aux lois des 16 septembre 1807, 30 mars 1831, et 3 mai 1841, et dont l'indemnité serait réglée en conformité des prescriptions de ces textes.

Nous n'envisageons ici que deux ordres d'hypothèses : 1° Les cas, d'ailleurs peu nombreux, où une indemnité est due pour le seul fait de l'établissement des servitudes ; 2° les cas où il y a encore lieu à indemnité par suite de la proclamation de l'état de guerre. Bien que la loi soit muette au sujet de la première série, nous lui appliquerons les mêmes solutions qu'à la seconde.

Aucun texte ne nous indiquant de quelle manière et par quelle juridiction sera réglée cette indemnité, il faut nous reporter aux principes généraux du droit administratif et nous demander quelle est, en matière d'indemnités, la juridiction administrative de droit commun ; devant elle nous appliquerons le mode de procédure ordinaire.

Il paraîtrait naturel de songer tout d'abord au Conseil de Préfecture. C'est en effet une juridiction administrative de premier ressort ; elle juge dans un très grand nombre de cas, et par son siège au chef-lieu de chaque département, elle est plus à portée des administrés que les autres juges administratifs. Malheureusement, aucun texte de loi n'a fait du Conseil de Préfecture la juridiction administrative de droit commun. La doctrine et la jurisprudence sont unanimes pour lui refuser ce titre :

« La juridiction des Conseils de préfecture est essentiellement une juridiction d'attribution, c'est-à-dire qu'elle ne résulte que des dispositions de loi déférant à ces Conseils des catégories d'affaires déterminées et non de règles générales les instituant juges de premier

ressort du contentieux administratif. — A ce titre, le rôle des Conseils de préfecture ne saurait être assimilé à celui des tribunaux civils de première instance. — Ceux-ci sont les juges *ordinaires* des contestations civiles, c'est-à-dire qu'ils ont qualité pour en connaître, par cela seul qu'aucune disposition de la loi ne les a distraits de la compétence générale pour les déférer à des juridictions spéciales, tribunaux de commerce ou justices de paix. Quant aux Conseils de préfecture, ils exercent une juridiction étendue, fréquente, habituelle même à ne considérer que les chiffres d'affaires révélés par les statistiques — mais ils n'exercent point une juridiction ordinaire dans le sens juridique du mot (1) ».

Et la jurisprudence du Conseil d'État, dans plusieurs arrêts (2) s'est fondée pour leur dénier compétence sur cet unique motif : « Qu'aucune disposition de loi n'a attribué au Conseil de préfecture la connaissance de la contestation ».

A défaut du Conseil de préfecture, allons-nous pouvoir nous adresser au ministre? — Sans entrer dans tous les développements que comporterait cette question débattue, nous dirons que l'opinion d'après laquelle les ministres sont juges de premier ressort du contentieux administratif a été pendant longtemps l'opinion classique, appuyée par de nombreux arrêts

(1) Laferrière. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Tome I, p. 317.

(2) Conseil d'État 14 décembre 1877. Commune de Mont-Saint-Sulpice. 6 janvier 1882 ministre des Travaux publics.

du Conseil d'Etat. Toutefois les partisans eux-mêmes de cette théorie donnaient prise contre eux en reconnaissant que leur système n'était pas très solidement basé : M. Serrigny, dans son traité de la compétence administrative (tome III, p. 186) disait : « Les décisions ministérielles en matière contentieuse acquièrent par l'expiration du délai de recours au Conseil d'Etat la même fixité que les jugements des tribunaux, voilà pourquoi on les assimile à des jugements et l'on dit que les ministres ont *une espèce de juridiction analogue* à celle des tribunaux. — Leurs décisions emportent de leur nature, de la voie de recours admissible contre elles et des effets qu'elles produisent une apparence, une couleur de jugement qui a fait dire que les ministres exerçaient dans certains cas une juridiction analogue à celle des juges administratifs de premier ressort, tels que les Conseils de préfecture. »

Aussi la théorie adverse brillamment soutenue par M. Bouchéné-Lefer (1) et M. Aucoc (2) a fini par l'emporter.

Toutefois, M. Aucoc, qui avait abandonné la doctrine du ministre-juge en ce qui concerne les actes de gestion l'avait maintenue pour les décisions prises par les ministres en leur qualité de supérieurs hiérarchiques (3). Cette distinction n'a pas été généralement acceptée, notamment par MM. les professeurs Ducrocq

(1) *Revue pratique* 16 avril et 1^{er} mai 1863.

(2) Aucoc, *Conf.* Tome I, p. 626 (éd. de 1885.)

(3) Aucoc, *Conf.* Tome I, p. 621.

et Gautier. On a fait remarquer qu'aucune loi n'a jamais dit que les ministres fussent chargés de juger le contentieux administratif; que par suite en leur refusant ce droit on ne se mettait en contradiction avec aucun texte. — Les principes généraux ne permettent pas davantage d'assimiler l'office du juge et celui du ministre. Le juge, en effet, ne peut statuer que sur un différend qui lui est soumis. Le ministre, au contraire, peut susciter lui-même le différend en prenant d'office à l'encontre des parties les décisions qu'il croit conformes au droit de l'Etat.

Le juge ne peut pas revenir sur ses décisions. Le ministre peut modifier les siennes si elles n'ont pas créé de droits au profit des tiers. — Sans doute les décisions ministérielles ont force exécutoire; elles peuvent entraîner hypothèque et elles deviennent définitives si l'on n'en a pas appelé dans les délais de trois mois. — Il semble qu'on trouve là les caractères de véritables jugements. Mais il est facile de répondre que ce sont au contraire les caractères des pouvoirs d'un administrateur, car un rôle de contributions directes, un plan d'alignement, une décision de Commission départementale prononçant l'élargissement d'un chemin, que personne ne considère comme des jugements, présentent néanmoins les mêmes marques distinctives que les décisions des ministres.

Et cependant, il faut savoir que si la doctrine du ministre-juge est abandonnée aujourd'hui, la pratique lui reconnaissait jadis le droit de trancher les questions d'indemnités qui lui étaient soumises par les particu-

liers lésés. Bien qu'aucun texte de loi ne lui conférât ce pouvoir, en fait c'était le ministre de la guerre qui accueillait favorablement ou rejetait ces demandes, sauf appel au Conseil d'Etat. C'est ce que nous voyons dans divers arrêts et notamment dans un arrêt du Conseil d'Etat du 15 juin 1832 ainsi conçu : Considérant..... que d'après les lois antérieures à la loi du 17 juillet 1819, le ministre de la guerre a été seul compétent pour prononcer sur les demandes d'indemnités pour dommages causés aux particuliers par l'établissement des places fortes et autres moyens de défense. — Que l'article 15 de cette loi du 17 juillet 1819 ne renvoie aux tribunaux civils que les demandes en indemnités relatives aux expropriations de jouissance ou aux dommages matériels. D'où il suit aux termes de l'article 16 de la même loi que notre ministre de la guerre est resté investi du droit de statuer, sauf recours à nous en notre Conseil d'Etat, sur les demandes en indemnités que des particuliers se croiraient fondés à former pour les autres cas non prévus dans ladite loi.

Il n'est pas possible d'admettre sur ce point l'opinion du Conseil d'Etat — car contrairement à ce que laissent supposer les considérants de cet arrêt, il n'est pas exact qu'un texte de loi quelconque ait investi le ministre de la guerre du droit de statuer sur ces demandes d'indemnité. Et si, en pratique, c'est à lui que se sont adressés les particuliers, le refus qu'il a opposé ne peut-être considéré comme un acte de juridiction mais bien comme un simple acte de gestion.

Un autre arrêt précité, celui du 10 janvier 1856, nous montre que les réclamants s'étaient aussi adressés au ministre de la guerre, ce que le Conseil d'Etat se contente de constater sans observations. Peut-être si la question se présentait encore aujourd'hui, le Conseil d'Etat critiquerait-il l'intervention du ministre ; malheureusement nous n'avons connaissance d'aucun arrêt de date récente qui pourrait nous fixer sur ce point délicat. Sans doute, les réclamations tendent à se raréfier chaque jour avec les déclassements de plus en plus nombreux de nos anciennes places de guerre.

Le Conseil de préfecture et le ministre écartés, serait-il possible, comme on l'a prétendu en 1832, de s'adresser aux tribunaux civils ?

Le 7 avril 1832, le sieur Labrosse-Béchet assigna le préfet des Ardennes, représentant l'Etat, devant le tribunal de Sedan, à l'effet d'obtenir une indemnité qu'il prétendait lui être due : 1° pour la perte de la valeur réelle des constructions situées dans le rayon de ladite ville et dont la démolition était ordonnée ; 2° pour l'interruption de l'exercice de son industrie par suite de ladite démolition ; 3° pour la dépréciation des ateliers d'une manufacture de draps ; 4° Enfin pour l'empêchement qu'il éprouvait d'user librement de ses propriétés. — Le 17 août 1832, le tribunal de Sedan rendit un jugement par lequel il rejetait les chefs de demande du sieur Labrosse-Béchet à l'exception d'un seul ; celui relatif à la dépréciation résultant de la défense de bâtir dans le rayon de la servitude militaire et pour le règlement duquel

le tribunal commit des experts. Le préfet des Ardennes éleva le conflit. Le sieur Labrosse-Béchet soutint que le conflit était non recevable en la forme, puisqu'il y avait chose jugée par le Tribunal de Sedan, les délais d'appel étant expirés. Il prétendit, en outre, que l'établissement des zones militaires lui imposait la servitude de ne pouvoir bâtir et disposer librement de sa propriété, servitude pour cause d'utilité publique qui ne pouvait être établie sans indemnité préalable, aux termes du Code civil et des deux Chartes ; et que cette indemnité relevait de l'appréciation des tribunaux civils. — Le ministre de la guerre combattit ces conclusions. Il opposa que pas plus sous l'ancienne législation que sous la nouvelle aucun texte n'avait conféré le droit à une indemnité pour la dépréciation résultant de la prohibition de bâtir dans les rayons de servitudes déterminés. L'ordonnance de 1713 est muette ; même silence sous les lois de 1791 et de 1819. Cette dernière, il est vrai, dans son article 15, s'occupe de la question d'indemnités, mais par son renvoi aux articles 18, 19, 20, 21, 33 et 38 de la loi de 1791, elle indique bien clairement, ainsi que nous l'avons démontré plus haut, que ces indemnités ne se réfèrent qu'à des cessions effectives et des occupations momentanées de terrains, à des démolitions de constructions existantes et à des dommages causés par les inondations dans l'intérêt de la défense. Les deux Chartes sont fort mal à propos invoquées ; elles ne garantissent d'indemnité qu'au cas de sacrifice d'une propriété ; or dans l'espèce invoquée par le sieur

Labrosse-Béchet, il n'y a pas cession de propriété. — De plus, cette demande d'indemnité devait paraître bien tardive ; car elle ne s'était élevée qu'en 1832 alors que la place de Sedan était déjà classée depuis longtemps ainsi qu'il résulte du premier tableau de classement de nos places de guerre, en date du 31 décembre 1776. Et le ministre concluait que ces questions d'indemnité devaient être tranchées par l'autorité administrative, seul juge compétent en cette matière. Sur les conclusions du ministre, l'arrêté de conflit fut confirmé.

Du reste, pour repousser la juridiction des tribunaux civils, on a fait remarquer que, dans un gouvernement représentatif, et avec le système de spécialité admis pour l'emploi des fonds budgétaires, il ne dépend pas d'un ministre d'accueillir une réclamation formée contre l'État. Il ne suffit pas, en effet, que le ministre juge la réclamation fondée pour qu'il puisse en ordonner le paiement ; il faut encore qu'il trouve dans les chapitres de son budget des fonds spécialement alloués au paiement de ces indemnités ; or, ces fonds, il ne les trouvera pas. Il serait donc possible qu'après que les tribunaux auraient reconnu à un particulier le droit à une indemnité, leur jugement ne puisse s'exécuter faute de fonds disponibles ; on se heurterait ainsi dans la pratique à une impossibilité qu'il est préférable de ne pas faire naître en refusant aux tribunaux le droit de connaître de ce règlement d'indemnités. Irons-nous jusqu'à prétendre que les propriétaires qui se croiraient créanciers d'in-

demnités devraient s'adresser aux Chambres par voie de pétition à l'effet de faire consacrer leur droit par une mesure législative. Il ne nous est pas possible de nous arrêter à une pareille solution. Sans doute nous avons admis qu'il serait peut-être bon qu'une loi intervint sur cette question délicate, mais tant que la loi n'est pas faite, il est indispensable d'assurer aux particuliers créanciers d'indemnités un recours auprès d'une autorité moins mobile et moins changeante que nos assemblées législatives. Et cette autorité ne peut être que le Conseil d'État. En effet, dit M. Laferrière, « la juridiction du Conseil d'État est générale en ce sens que toutes les affaires contentieuses sans exception peuvent être portées à sa barre, sur quelque point du territoire continental ou colonial qu'elles aient pris naissance, quels que soient les services publics qu'elles concernent et les autorités ou juridictions administratives qui en aient connu (1). »

Le Conseil d'État est donc la vraie juridiction administrative de droit commun, (comme nos tribunaux d'arrondissement en matière judiciaire) celle à qui on doit soumettre toutes les matières qu'un texte de loi spéciale n'a pas attribuées à tout autre juridiction. Un propriétaire qui se croit lésé par l'établissement des servitudes militaires est donc tenu de porter sa demande devant le Conseil d'État statuant en premier et dernier ressort et non comme juridiction d'appel du ministre de la guerre. La demande

(1) Laferrière. *Juridiction administrative*. Tome I, p. 277.

sera introduite, instruite et jugée suivant les règles ordinaires.

Les servitudes militaires n'emportent la dépossesion d'aucune partie des immeubles qui en sont grevés; ainsi, ne constituent-elles pas une expropriation dans le sens de la loi du 3 mai 1841 et de l'article 545 C. C. — Dès lors, dans les cas peu nombreux où, par exception, une indemnité serait admise, l'application des servitudes ne doit pas être subordonnée au paiement *préalable* d'une indemnité. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'État dans un arrêt du 24 juillet 1856. Trézel (S. V. 57, 2, 389.)

Le loi du 5 avril 1841 vint affecter une somme de cent quarante millions aux travaux de fortifications de Paris. Son article 7 porte que la ville de Paris ne pourra être classée parmi les places de guerre du Royaume qu'en vertu d'une loi spéciale, et l'article 8 ajoute : « La première zone de servitudes militaires, telle qu'elle est réglée par la loi du 17 juillet 1819, sera seule appliquée à l'enceinte continue et aux forts extérieurs, etc. » Pourquoi ces dispositions spéciales à la ville de Paris ? M. le baron Mounier, dans son rapport à la Chambre des Pairs, a essayé d'en donner les motifs : après avoir reconnu que les servitudes militaires sont onéreuses pour ceux qui ont à les supporter et approuvé cette réduction à une seule zone que les hommes de l'art ont trouvée suffisante pour la défense de la capitale, M. le Rapporteur ajoute encore : « Les propriétés renfermées dans cette zone unique
« subiront une sensible dépréciation. Les propriétaires

« réclameront une indemnité proportionnée... D'après
« l'application qui a été faite depuis vingt ans de la
« loi de 1819, l'établissement des servitudes qui
« résultent de la construction de nouveaux ouvrages
« de fortification n'est pas envisagé comme consti-
« tuant une privation de la propriété ; elle n'est
« considérée que comme une diminution de valeur
« qui doit être supportée en considération de l'avan-
« tage général de la défense publique, auquel le
« propriétaire participe. Mais Paris est placé dans des
« circonstances toutes particulières et on ne pouvait
« refuser une sérieuse attention aux réclamations des
« citoyens qui verraient tout à coup leurs habitations
« condamnées à la dégradation et à la destruction à
« un terme plus ou moins éloigné ; on a donc voulu
« chercher à tempérer l'effet de ces dispositions, et
« la commission de la Chambre des Députés a inséré
« dans son rapport qu'on n'indemniserait personne,
« mais qu'on achèterait tous les terrains. »

Nous avons cité ce passage de M. le baron Mounier, parce qu'il nous fournit un argument de plus, et un argument très solide en faveur de notre opinion, à savoir qu'aucune indemnité ne peut être due au cas d'établissement de servitudes militaires. Et cela est tellement vrai que la commission, chargée de l'examen de ce projet de loi (devenu la loi du 3 avril 1841) n'a pas osé proposer, même pour Paris, d'admettre le principe de l'indemnité, bien qu'en fait elle reconnût que les propriétaires voisins des fortifications de

Paris subissaient un préjudice beaucoup plus sensible que dans tout autre place ou poste.

APPENDICE. — Nous avons dit ci-dessus que le propriétaire qui prétend avoir le droit de conserver sa construction, alors que la place dont il est voisin a été classée, doit prouver l'antériorité de cette construction au décret de classement. Examinons successivement dans quels cas les propriétaires seront admis à faire cette preuve; de quelle manière ils pourront la faire; et s'ils y parviennent, quels seront les avantages de cette situation privilégiée.

I. *Dans quels cas seront-ils reçus à faire la preuve?*

1^o Pour les places anciennes, les propriétaires, dont les constructions existaient dans leur nature et leurs dimensions actuelles avant la publication de l'ordonnance de 1713, doivent, aux termes de l'article 29 de l'ordonnance de 1821, fournir la preuve de l'antériorité de leur construction. C'est une application des règles de droit commun en matière de preuves. La place est classée : par suite, les servitudes sont applicables; et aucune construction ne doit, en principe, exister dans l'étendue des deux premières zones. Or, voilà un propriétaire qui prétend jouir d'une exception à cette règle : c'est donc à lui de montrer en vertu de quel droit il peut éluder la loi. Sans doute, nous confessons que, dans cette première hypothèse, cette preuve ne sera pas facile à donner, après un

intervalle de 180 ans. Aussi certains auteurs, M. Delalleau entre autres, voudraient-ils que le fardeau de la preuve fût à la charge de l'administration; car, disaient-ils, l'administration possède, parmi les archives du génie dans les places, tous les documents nécessaires pour établir la date de la construction : cette argumentation ne nous paraît pas exacte; elle est contraire aux textes et au droit commun; sous prétexte qu'une preuve est difficile à fournir, il ne s'ensuit pas qu'on ne doive pas la fournir.

2° Ceux dont les bâtiments, à l'époque de leur érection, se trouvaient à plus de 487 mètres des crêtes des parapets. C'est une maison bâtie en dehors des deux premières zones; et puis les fortifications de la place ont été agrandies, et la maison a été englobée dans la deuxième zone.

3° Ceux qui, avant la loi du 10 juillet 1791, avaient construit une maison sur l'emplacement aujourd'hui compris dans la longueur de la rue militaire.

4° Ceux qui avaient bâti une maison au pied des remparts d'une place après son déclassement, alors que plus tard la place a été à nouveau classée.

5° Ceux dont les constructions, avant la loi de 1819, étaient faites en terre ou en bois au delà de la première zone qui n'était alors que de cent toises (199 mètres) et qui a été portée par cette loi à 250 mètres.

6° Ceux dont les constructions *en bois ou en terre* ont été élevées avant la loi de 1791 et à quelque faible distance que ces ouvrages se trouvent. Si nous citons ce cas en lui-même assez insignifiant, et surtout d'une

application fort rare aujourd'hui, c'est qu'il a donné lieu à une interprétation du Conseil d'État, erronée selon nous. En droit, puisque l'ordonnance de 1713 ne prohibait que les maisons ou clôtures de maçonnerie, tout autre genre d'ouvrage devait être permis; en effet, la liberté de la propriété est la règle : l'exception à ce principe est de droit étroit : l'ordonnance de 1713, en gardant le silence sur les constructions en bois ou en terre, a, par cela même, indiqué qu'elles devaient rester permises. — Voir, en sens contraire, arrêts du Conseil d'État du 11 février 1824 et 11 mars 1825 (1).

On pourrait citer bien d'autres exemples : nous nous en tiendrons à cette énumération.

II. *Comment se fera la preuve?*

Aussitôt après la délimitation du terrain militaire

(1) Ne seraient pas admis à faire la preuve de l'antériorité de leurs constructions, afin de retirer les bénéfices que la loi attache à cette situation privilégiée, les propriétaires qui sous l'empire de la loi de 1791 auraient élevé des maisons ou clôtures en maçonnerie dans la deuxième zone d'une place de troisième classe alors que plus tard cette place aurait été rangée dans la première ou la deuxième classe, ou bien ceux qui sous le décret de 1853 auraient bâti un ouvrage de maçonnerie dans la deuxième zone d'une place de la deuxième catégorie, place qui aurait été classée ensuite dans la première, car les textes nous disent que ces constructions ne sont que tolérées, et doivent, *en cas de guerre*, être démolies sans indemnité si l'autorité militaire le juge nécessaire. Ne le pourraient pas davantage ceux qui auraient obtenu une autorisation exceptionnelle d'après les règles indiquées au chapitre suivant.

et des zones de servitudes, le chef du génie fait déposer à la mairie de la place un registre coté et paraphé par le directeur des fortifications. Ce registre est destiné à recevoir les déclarations des propriétaires qui doivent affirmer, d'une part, que leurs constructions existaient dans leur nature et leurs dimensions actuelles avant que le sol sur lequel elles se trouvent ne fût soumis aux servitudes défensives, et d'autre part, qu'elles n'ont fait, depuis cette époque, l'objet d'aucune soumission de démolition sans indemnité.

Les intéressés dûment avertis de ce dépôt à la mairie fournissent tous les titres nécessaires à la preuve de leur prétention, et les officiers du génie sur le vu de ces pièces, rédigent un rapport qu'ils adressent au ministre de la guerre. Celui-ci fait connaître s'il admet la priorité d'existence de la construction. Dans ce cas, tout est terminé; la décision ministérielle notifiée sert de titre au propriétaire pour établir, en cas de poursuite, la préexistence des constructions. Si le ministre de la guerre ne trouve pas les preuves suffisantes, sa décision est transcrite sur le registre à la suite des déclarations, et le chef du génie en informe l'intéressé. Mais le propriétaire dont les moyens de preuves ont été rejetés par le ministre, n'est pas entièrement désarmé, il lui reste la faculté de s'adresser aux tribunaux ordinaires (1), et l'affaire est instruite sommairement.

(1) Et l'article 32 lui donne le droit de s'adresser aux tribunaux à toute époque, quand même l'administration ne l'aurait pas encore poursuivi. On peut dire dans ce cas que ce propriétaire peut agir, bien qu'il n'ait pas encore un intérêt né et actuel.

rement. S'agit-il, au contraire, de l'interprétation de titres administratifs, ce ne sont plus les tribunaux ordinaires qui vont être compétents, mais bien le Conseil de préfecture, avec appel devant le Conseil d'Etat (Voir décret de 1853, art. 30-32). Il ne faut cependant pas accepter cette règle d'une façon tout à fait absolue, et ici intervient la maxime : *ejus est interpretari cujus est condere*. La fin de l'article 32 nous en fournit la preuve : s'il s'élève un débat sur l'époque à laquelle remonte un ouvrage de fortifications, ce n'est plus au Conseil de préfecture qu'il appartient de statuer, mais au ministre de la guerre, dont la décision ne pourra être attaquée que devant le Conseil d'Etat.

Le chef du génie fait dresser deux plans : l'un, qui porte l'indication de toutes les constructions qui ont fait l'objet de déclarations acceptées par le ministre : l'autre, qui contient par propriété les constructions reconnues préexistantes et non soumissionnées, avec l'état descriptif de leur nature et de leurs dimensions. S'il s'élève des contestations au sujet de ces plans, le conseil de préfecture prononcera.

III. *Avantages de cette situation privilégiée.*

Supposons la preuve faite : ou bien l'autorité militaire, ne jugeant pas la destruction du bâtiment indispensable à l'intérêt général de la défense, n'inquiétera pas le propriétaire, qui pourra conserver sa construction et la réparer ; mais ce propriétaire ne pourra agrandir sa maison, car ce serait édifier une construc-

tion nouvelle; il ne pourra pas non plus se servir, dans les réparations, de matériaux plus résistants que les matériaux précédemment employés; il ne pourra pas la détruire pour en changer la forme, il y aurait encore là construction nouvelle

Ou bien l'autorité militaire veut jeter bas cette construction qui la gêne : il y aura alors expropriation pour cause d'utilité publique, et, par suite, indemnité préalable, suivant les règles et formes de droit commun.

CHAPITRE VI

Des exceptions aux prohibitions ci-dessus. — Conditions des autorisations exceptionnelles.

Nous avons étudié, dans le chapitre IV, les règles concernant les prohibitions qu'apporte l'établissement des servitudes militaires autour des places de guerre. Mais toute règle a ses exceptions : elles vont nous occuper maintenant, et pour cela nous examinerons successivement les exceptions applicables à chacune des zones militaires.

Dans une première section nous verrons les exceptions spéciales à la première zone ; cette section comprendra elle même plusieurs paragraphes.

PREMIÈRE PARTIE

SECTION PREMIÈRE

DES EXCEPTIONS DANS LA PREMIÈRE ZONE

Paragraphe 1^{er}. Des constructions.

Nous commençons par mentionner pour mémoire qu'il peut être fait, même dans la première zone, des

clôtures en haies sèches ou en planches à claire voie, sans pans de bois ni maçonnerie. Mais cette exception est plus apparente que réelle, car le mot construction éveille l'idée d'un édifice en maçonnerie résistant et solide; tandis que les clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie ne présentent pas ces caractères. Tenons-nous en aux véritables exceptions.

Dans la première zone (1), avons-nous dit, il est interdit, en règle générale, de lever aucune construction, de quelque nature qu'elle puisse être : mais l'Assemblée constituante reconnut qu'il était nécessaire d'excepter de la prohibition les moulins et autres usines de même nature, dont l'existence était indispensable pour les habitants de la place. De là, l'article 30 de la loi de 1791. Pourra néanmoins le ministre de la guerre déroger à cette disposition pour permettre la construction de moulins et autres semblables usines, à une distance moindre que celle prohibée par le présent article, à condition que lesdites usines ne seront composées que d'un rez-de-chaussée, et à charge par les propriétaires de ne recevoir aucune indemnité pour démolition en cas de guerre.

L'article 2 du décret du 9 décembre 1811 avait rendu plus difficile l'existence de ces exceptions en les soumettant à des conditions plus rigoureuses. Il y est dit en effet : « Il ne sera construit, entre la place et la

(1) Rappelons la disposition de l'ord. du 9 décembre 1713, qui autorise la construction d'un cabaret à chaque porte de la ville, mais seulement à la distance de 200 toises (390 mètres.)

ligne tracée à deux cents mètres (1) de la crête des chemins couverts aucun bâtiment, clôture, ni fait de constructions d'aucune espèce, autres que des usines, et seulement, avec notre permission (la permission de l'Empereur) et après qu'il aura été constaté dans un procès-verbal tenu entre le commandant du génie, l'ingénieur des ponts et chaussées et le maire, qu'il s'agit d'un moulin ou autre semblable usine, qu'elle est d'utilité publique, et que son emplacement dans le rayon de deux cents mètres est nécessairement déterminé par quelque circonstance locale qui ne peut se rencontrer au delà de cette même limite ». On voit que, d'après ce décret, ce n'est plus le ministre de la guerre qui dispose de ces autorisations exceptionnelles, mais bien l'Empereur lui-même.

L'ordonnance de 1821 (art. 7) confirme cette faculté au ministre : D'où s'élève la question de savoir quelle est la validité d'une autorisation accordée par le ministre de la guerre entre le décret de 1811 et l'ordonnance de 1821 ? Sans aucun doute, l'Empereur, chef de l'administration, pouvait s'attribuer exclusivement le droit de statuer sur ces autorisations exceptionnelles, et, s'il l'avait fait, c'est qu'il craignait que son ministre de la guerre ne les accordât trop facilement. Aussi faut-il déclarer nulles les autorisations qu'à cette époque le ministre de la guerre se permit d'octroyer, sans croire toutefois que le ministre respon-

(1) Nous avons vu que cette largeur de 200 mètres dans la première zone a été portée à 250 mètres.

sable vis-à-vis des particuliers qui auraient à se plaindre de cet excès de pouvoir.

L'ordonnance de 1821 dans son article 8 étend le bénéfice de l'autorisation exceptionnelle, lorsqu'il n'en résulte aucun inconvénient pour la défense, à toute espèce de bâtiments ou clôtures situés hors des places ou postes ou sur l'esplanade des citadelles ou châteaux, en réservant au pouvoir exécutif le droit de déterminer dans chaque cas la nature des matériaux et la dimension des constructions.

Toutes ces constructions ne devaient avoir qu'un seul étage et le ministre de la guerre n'aurait pu autoriser un particulier à donner à sa maison plusieurs étages; car les textes de lois sont formels.

La deuxième condition est que les propriétaires de ces usines n'aient droit à aucune indemnité *en cas de guerre*, c'est-à-dire que lorsque la place aura été mise en état de guerre, à la suite de l'une des circonstances que nous avons relatées plus haut, les propriétaires porteurs d'autorisations exceptionnelles seront tenus de démolir leurs constructions, et cela sans pouvoir rentrer dans leurs déboursés. Mais si la place n'est pas en état de guerre, il n'est pas possible à l'autorité militaire qui voudrait agrandir l'enceinte des fortifications ou exécuter tout autre travail d'intérêt public de démolir ces constructions tolérées sans que le propriétaire ait été exproprié et indemnisé dans les formes édictées par la loi.

Cette obligation de démolir sans indemnité en cas de guerre, jugée fort onéreuse par les propriétaires, a

néanmoins paru insuffisante aux militaires soucieux avant tout de l'intérêt de la défense nationale, et à la Chambre des Pairs. M. le général Belliard et M. le comte de Sparre ont essayé de prouver par des exemples combien en cas de guerre les propriétaires se montrent peu disposés à accomplir les conditions sous lesquelles l'autorisation leur a été concédée, c'est-à-dire à démolir leurs constructions, démolitions que les défenseurs de la place n'ont pas souvent le temps d'effectuer eux-mêmes.

Qu'est-il advenu de ces exceptions sous la loi du 10 juillet 1851 et sous le décret de 1853? Le premier de ces documents est muet sur cette question. Dans le deuxième, nous trouvons (section III) quatre articles (articles 13 à 16 inclusivement) qui nous donnent des détails longs et précis. L'article 14 reproduit à peu près textuellement l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821, en y ajoutant toutefois un paragraphe qui n'est du reste lui-même que la reproduction d'une circulaire ministérielle du 4 janvier 1824 : « L'autorisation n'est valable qu'en ce qui concerne le service militaire, et ne dispense pas de l'accomplissement des formalités à remplir vis-à-vis des autres administrations publiques et des tiers intéressés ». Ainsi donc une autorisation du ministre de la guerre n'est qu'une simple déclaration qu'il ne s'oppose pas à ce que la construction s'exécute; mais pour que le propriétaire soit tout à fait en règle (1), il doit encore se faire auto-

(1) Nous rappelons qu'aux termes de l'article 6 du décret de

riser par le ministre de l'intérieur et l'administration des ponts et chaussées.

L'article 13 du décret de 1853 introduit de nouvelles exceptions que n'avaient pas prévues les textes législatifs antérieurs. Ces divers cas énoncés dans ce texte sont relatifs à l'une ou à l'autre des deux premières zones; nous en détachons ce qui concerne spécialement la première. Article 13 : Peuvent être exécutés dans les zones de servitudes..... 2° Les fours de boulangerie et les fourneaux ordinaires de petites dimensions nécessaires dans les bâtiments d'habitation. 3° Les cheminées ordinaires en briques ou en moellons dans les pignons et les refonds des mêmes bâtiments construits en bois ou en bois et terre, pourvu que la largeur de la maçonnerie n'excède pas un mètre cinquante centimètres pour chaque pignon et chaque refond, et qu'on se conforme en outre aux usages locaux, tant pour les dimensions que pour la nature des matériaux. 4° Les cloisons légères de distribution, en bois, à l'intérieur des bâtisses construites en bois et terre couvertes et fermées de tous côtés; en plâtre ou en briques de champ, dans les mêmes constructions en maçonnerie; dans aucun cas, leur épaisseur ne peut dépasser huit centimètres, tout compris. 5° Le remplacement des couvertures en chaume ou en bardeaux par des couvertures légères en ardoises ou en

1853, les zones de servitudes peuvent être réduites par décret du côté de quelque centre important de population toutes les fois que la défense n'est pas compromise.

zinc, et même en tuile, pourvu qu'il ne soit point apporté de changement à la forme de la toiture. 6° Les murs de soutènement adossés au terrain naturel, sur toute la hauteur, sans déblais ni remblais créant des couverts ou augmentant ceux qui existent. 8° Enfin les puits avec margelle de quatre-vingt centimètres au plus de hauteur ».

Nous avons cru devoir transcrire textuellement ces divers cas de l'article 13, car ils renferment en termes techniques les cas où l'autorisation pourra être accordée.

Paragraphe II. — Des polygones exceptionnels.

On appelle polygones exceptionnels, des espaces de terrains compris dans les zones de servitudes, et dans lesquels, lorsqu'il n'en résultera aucun inconvénient pour la défense, l'administration peut accorder l'autorisation de construire toute espèce de bâtiments ou clôtures. Ce sont donc des terrains doublement privilégiés, en ce sens : 1° Qu'il peut être établi des constructions (ce qui en principe n'est pas permis dans les 2 premières zones), et 2° que ces constructions peuvent être d'une *nature quelconque*, tandis que sur les autres terrains il ne peut être édifié que des constructions dont les matériaux et dimensions sont rigoureusement déterminés par la loi. Les polygones exceptionnels ont été introduits dans notre législation par la loi de 1819, qui, dans son article 3 dit : « La tolérance spécifiée par l'article 30 du titre I^{er} de la loi du

10 juillet 1791 en faveur des moulins et usines, pourra, lorsqu'il n'en résultera aucun inconvénient pour la défense, s'étendre à toute espèce de bâtiments ou clôtures situés hors des places ou postes ou déterminés par le Roi, relativement à la nature des matériaux ou à la dimension des constructions. Ce n'est pas sans de vives discussions que cette disposition est passée dans la loi de 1819. On objectait que cet article 3 était destructif de la loi tout entière, puisqu'il dépendait du caprice d'un ministre de laisser encombrer par des constructions les abords d'une place. Aussi la Commission de la Chambre des Pairs pour faire accepter cette innovation dut-elle en restreindre la portée, et pour cela elle fit insérer dans l'article 3 un deuxième paragraphe ainsi conçu : Les terrains auxquels la présente exception pourra être appliquée seront limités par des bornes et rapportés sur un plan spécial de circonscription mentionné à l'article 2 et homologué par une ordonnance du Roi. Il ne sera accordé aucune permission quelconque ni avant la confection de ce plan, ni hors de ses limites quand il aura été dressé ».

L'arbitraire est écarté. Nous avons vu (Chapitre V) comment on procédait au bornage des zones de servitudes : Les mêmes opérations servent à délimiter les polygones exceptionnels. Il est donc facile à chaque propriétaire de s'assurer si son terrain compris dans la zone des servitudes se trouve ou non enclavé dans un polygone exceptionnel. Si oui, il peut demander une autorisation de bâtir; et cette autorisation

peut lui être accordée; sinon, il est inutile qu'il demande une autorisation qui ne peut pas en règle générale lui être donnée (sauf les exceptions énoncées au § 1^{er}). La disposition de l'ordonnance de 1713 relative aux auberges destinées aux voyageurs n'a pas été reproduite dans les textes de loi postérieurs. Nous croyons qu'il ne faut pas hésiter à décider que le Gouvernement pourra permettre de construire de pareils établissements : En règle générale, les textes de loi sur les servitudes militaires laissent subsister les dispositions précédentes sur les points dont il n'a pas été question à nouveau. Mais, remarquons-le, si nous acceptons l'ordonnance de 1713, il faut la prendre en son entier, c'est-à-dire n'autoriser comme elle la construction des auberges qu'à la distance de 390 mètres (200 toises) de la crête des chemins couverts; à moins que ces auberges ne se trouvent dans l'intérieur d'un polygone exceptionnel.

Ces constructions exceptionnellement autorisées doivent être en cas de guerre démolies sans indemnité. L'article 3 ne le dit pas expressément, mais par son renvoi à l'article 30 du titre I^{er} de la loi de 1791 il indique bien que telle a été l'intention du législateur. D'ailleurs on aura soin de relater cette condition dans l'autorisation qui sera accordée. Mais cette clause ne serait pas insérée que la condition n'en existerait pas moins.

Le décret de 1853 ne s'occupe des polygones exceptionnels que pour déterminer les règles applicables au bornage de ces polygones. Ces règles de bor-

nage étant communes aux polygones exceptionnels et aux zones de servitudes ont été déjà étudiées dans le chapitre IV.

SECTION II

DEUXIÈME ZONE

Nous avons vu que dans la deuxième zone il est interdit, autour des places de la première série (1), d'élever aucune construction quelconque en maçonnerie ou en pisé. Par contre, les constructions en bois ou en terre seront permises. Mais comme plusieurs de ces constructions en bois sont destinées à l'habitation, si l'on eût appliqué rigoureusement le principe, il n'eût pas été possible de construire dans ces maisons ni fours, ni cheminées. Aussi, dans une circulaire du 4 janvier 1824, le ministre de la guerre reconnut-il qu'il y avait nécessité d'établir une exception pour les maçonneries de cheminées et de foyers à condition qu'elles seraient édifiées d'après les règles et usages habituels. Les moulins à vent en bois peuvent également être tolérés, parce qu'ils sont faciles à brûler, pourvu toutefois qu'ils ne reposent pas sur des en maçonnerie.

Il est évident que la faculté accordée au ministre de la guerre d'accorder dans la première zone des autorisations d'édifier des moulins et autres sembla-

(1) Autour des autres places et des postes militaires il est permis d'élever des bâtiments et clôtures quelconques.

bles usines s'étend à fortiori à la deuxième zone. Nous répéterons également pour celle-ci ce que nous avons dit plus haut des polygones exceptionnels.

Le décret de 1853 développe en les précisant les exceptions qu'il convient d'apporter au principe restrictif applicable à la deuxième zone. Aux termes de l'article 13, peuvent être exécutés : 1° Les socles en maçonnerie ou en pierres, isolés ou servant de base à d'autres constructions et ne dépassant pas cinquante centimètres en hauteur et en épaisseur.... 7° Les puits avec margelle de quatre-vingts centimètres au plus de hauteur. — Et toute une série d'objets dont l'énumération termine l'article 13 : 1° Les reculements exigés par le service de la voirie d'une façade ou d'un pignon dépendant d'une construction couverte pourvu qu'on emploie dans cette opération des matériaux de même nature que ceux précédemment mis en œuvre ; 2° Les ponts en bois sur les fossés ou sur les cours d'eau non navigables ni flotables quand leur tablier ne s'élève pas de plus de cinquante centimètres au-dessus du sol, sur chaque rive.. Enfin les baraques en bois, mobiles sur roulettes, ayant au plus deux mètres de côté et deux mètres cinquante de hauteur de faitage extérieurement et susceptibles d'être traînées par deux hommes, sont permises, à condition de n'en établir qu'une seule par propriété et de prendre l'engagement de l'enlever en toute circonstance, à la première réquisition de l'autorité militaire.

Il était bon d'apporter aussi quelques exceptions au principe relativement aux cimetières, qui sont

habituellement placés à de très courtes distances des places fortes. Aussi l'article 16 permet-il au Ministre de la guerre, suivant les localités et les besoins de la défense, d'autoriser, sauf démolitions sans indemnité, la clôture des cimetières : 1° Par des murs en maçonnerie ou en terre, lesquels, à moins de circonstances particulières, ne devront avoir au maximum que deux mètres cinquante centimètres d'élévation au-dessus du sol et cinquante centimètres au plus d'épaisseur à la base ; 2° Par des grilles en fer ou des clôtures en bois pleines ou à claire-voie, avec ou sans socle, soutenues de distance en distance à l'aide de poteaux en bois ou de piliers en maçonnerie de cinquante centimètres au plus de côté, lesquels seront espacés d'au moins quatre mètres d'axe en axe. Dans les clôtures à claire-voie en bois, les lattes seront distantes entre eux de manière à laisser au moins autant de vide que de plein. Le Ministre de la guerre peut aussi permettre à l'intérieur des cimetières, aux conditions qu'il juge convenables dans l'intérêt de la défense, et toujours sous la condition précitée de démolition sans indemnité : 1° La construction de bâtiments de service de petites dimensions ; 2° L'exécution de monuments, tombeaux et autres signes funéraires — les autorisations particulières ne sont pas d'ailleurs nécessaires lorsqu'il s'agit : 1° de caveaux dont la maçonnerie ne s'élève pas à plus de cinquante centimètres au-dessus du sol ; 2° de pierres tumulaires horizontales ne dépassant pas cette même hauteur de cinquante centimètres ; 3° de pierres d'inscription

verticales ou pyramidales, de colonnes sépulcrales et d'urnes funéraires ou autres petits monuments de toute forme en maçonnerie n'ayant au maximum que un mètre cinquante centimètres d'élévation, socle compris, et cinquante centimètres d'épaisseur ; 4° de grilles ou de balustrades d'entourage en bois ou en fer, avec ou sans socle de un mètre cinquante centimètres au plus d'élévation totale. Il ne peut être établi de cimetières dans la zone de servitudes de quatre cent quatre-vingt-sept mètres, avant que le ministre de la guerre n'ait été consulté au point de vue des intérêts de la défense sur le choix de l'emplacement proposé.

Voilà certes une énumération bien longue et bien minutieuse qui constitue une série d'exceptions et, par suite, doit être limitative. Nous dirons dans un chapitre ultérieur ce qu'il faut penser aujourd'hui de toutes ces classifications. Les progrès incessants de l'artillerie moderne parviendront sans aucun doute à résoudre la question des servitudes militaires si onéreuses pour ceux qui sont soumis, dans un sens tout autre que les jurisconsultes et les spécialistes les plus sagaces.

DEUXIÈME PARTIE

Comment est accordée l'autorisation ?

Le décret de 1853, dans son titre IV, distingue deux groupes de cas : ceux qui sont l'objet d'une autorisa-

tion générale et ceux où il faut une autorisation spéciale. Dans le premier groupe, pour lequel l'article 26 renvoie aux articles, 7, 8, 11, 12, 13 et 24, il s'agit de cas où l'autorisation n'a pas besoin d'être demandée, car elle est accordée par la loi ; elle est de droit. Tels sont le droit d'élever dans la première zone des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, la faculté d'élever des constructions quelconques dans l'étendue de la deuxième zone autour des places de la deuxième série et des postes militaires, etc.

Dans le 2^e groupe, pour lequel l'article 27 renvoie aux articles 9, 14, 15 et 16, il s'agit de cas pour lesquels l'autorisation doit être demandée et où elle peut être refusée. Ces cas forment, si l'on peut parler ainsi, des exceptions plus exceptionnelles encore, telles sont dans la 3^e zone les levées ou chaussées, ou dépôt de matériaux ; la construction de moulins et autres usines semblables, les clôtures de cimetières, etc. ; et ce caractère de spécialité va s'accuser encore davantage dans la manière dont l'autorisation doit être demandée.

En effet, pour les cas d'autorisation générale, les travaux peuvent être entrepris aussitôt après que la déclaration en aura été faite au chef du génie ; et dans certains cas qu'énumère l'article 26, cette déclaration devra être accompagnée d'une soumission de démolition sans indemnité : Il s'agit donc parfois d'une déclaration, au plus faut-il une déclaration et un engagement de démolir sans indemnité. L'intéressé a le droit absolu d'obtenir le certificat dont la délivrance lui est

nécessaire pour commencer les travaux ; il pourrait même réclamer par la voie contentieuse, soit contre le refus de délivrance du certificat, soit contre le retard prolongé assez longtemps pour équivaloir à un refus. Au contraire, dans les cas d'autorisation spéciale, l'article 27 nous indique un certain nombre de formalités à remplir : 1° Il faudra tout d'abord produire une demande sur papier timbré pour indiquer l'espèce des travaux, la position et les principales dimensions de la construction ainsi que la nature des matériaux. Il est donc besoin de préciser ici jusqu'aux moindres détails. Puis on devra obtenir une permission du ministre, ou du directeur des fortifications, lorsqu'il s'agira de constructions comprises dans un polygone exceptionnel. Enfin, il faudra s'engager à démolir sans indemnité dans les cas prévus par la loi.

Les soumissions concernant les servitudes devront être faites en double sur papier timbré, elles ne sont assujetties qu'au droit fixe de 1 franc, décime en sus. La signature du soumissionnaire sera légalisée par le maire et celle du maire par le sous-préfet ou le préfet. Il n'est pas besoin de renouveler la soumission ; son effet subsiste indéfiniment. Une expédition est envoyée au ministère de la guerre, et l'autre reste déposée au bureau du génie de la place.

Soit une construction existante avant l'établissement des servitudes, construction que le propriétaire voudrait agrandir. En principe, il ne le peut pas : mais supposons qu'il se trouve dans un des cas où une

autorisation générale ou spéciale peut lui être accordée : ce propriétaire aura dû préalablement s'engager à démolir sans indemnité dans l'hypothèse de l'art. 8, non pas seulement les agrandissements ou transformations qu'il vient de faire, mais encore la construction tout entière. Ainsi le décide l'article 28, et cela n'est pas trop rigoureux ; car c'est le propriétaire lui-même qui aura créé cette situation.

... Au cas de permission spéciale dans les 24 heures qui suivent l'accomplissement des diverses formalités prescrites par l'article 27, le chef du génie doit délivrer à la partie intéressée, une copie certifiée de l'autorisation accordée. Au cas d'autorisation générale, il suffit de délivrer un certificat constatant que les formalités ont été remplies ; car ici l'autorisation résulte du seul accomplissement des formalités exigées.

Signalons entre les deux groupes d'hypothèses une dernière différence : Il doit être fait usage d'une permission spéciale dans le délai d'un an à partir de la date du certificat délivré ; sinon, cette permission est considérée comme nulle et non avenue. Au contraire, pour un cas qui fait l'objet d'une autorisation générale, il n'existe et ne peut exister de délai fatal. Le droit est écrit dans la loi, l'intéressé peut en user quand bon lui semblera.

Les soumissions dont il est parlé ci-dessus doivent être conformes au modèle annexé à l'ordonnance du 1^{er} août 1821, n° 1 (Voir Duvergier, tome 23, page 447).

APPENDICE AU CHAPITRE VI

De la situation particulière de la ville de Paris.

Puisque nous sommes dans la matière des exceptions aux règles générales sur les servitudes militaires, c'est le moment de s'occuper de la situation particulière qui a été faite à la ville de Paris.

Paris est fortifié; voilà le fait. Est-il classé comme place de guerre, et par suite les servitudes militaires lui sont-elles applicables; c'est ce que nous allons étudier. En 1840, fut déposé le projet de loi qui avait pour but d'entourer Paris de fortifications. La discussion fut très longue, très animée; on objectait que fortifier Paris, c'était vouloir appliquer à ses environs la triple zone de servitudes, ce qui eût été écrasant pour les propriétaires des terrains grevés. D'autres repoussaient le projet parce qu'il eût coûté trop cher à l'Etat d'exproprier les constructions déjà existantes. Alors la commission, par l'organe de son rapporteur, M. Thiers, proposa l'amendement suivant : « La 1^{re} zone des servitudes militaires, telle qu'elle est réglée par la loi du 17 juillet, sera seule appliquée à l'enceinte continue et aux forts extérieurs. Cette zone unique de 250 mètres sera mesurée sur les capitales des bastions et à partir de la crête de leurs glacis. » C'était dans une certaine mesure donner satisfaction aux deux critiques qui s'étaient élevées.

Cet amendement est devenu l'article 8 de la loi du 3 avril 1841.

Il résultait de cet article que l'étendue des servitudes militaires était restreinte, mais c'était encore la seule innovation.

Un second amendement fut déposé par M. Lherbette, il était ainsi conçu : Les dispositions des lois et ordonnances relatives au régime des places de guerre ne pourront être appliquées à la ville de Paris que par une *loi* spéciale.

Après quelques observations (1) échangées avec le président du Conseil (maréchal Soult), M. Lherbette accepta une rédaction un peu différente qui a formé l'article 7 de la loi : « La ville de Paris ne pourra être classée parmi les places de guerre du royaume qu'en vertu d'une loi ».

Ainsi donc à cette époque où il suffisait d'une ordonnance pour classer une place forte, — pour Paris, il faudra une loi, — en l'absence de loi, les servitudes militaires, conséquence du classement, n'auront pas pu prendre naissance. Toute la question est de savoir si ce classement a eu lieu : En faveur de la négative on dit : qu'on nous montre un texte de loi spéciale qui ait classé la ville de Paris. Ce texte on ne peut le montrer ; il n'a pas été fait. On invoque les paroles prononcées par le rapporteur de la loi du 10 juillet 1851 : L'inscription pour mémoire de Paris et de ses forts n'est point un *classement*, a dit M. de

(1) *Moniteur* du 2 février 1841.

Bussiére; ce classement ne peut être fait que par une loi spéciale.

— Mais l'affirmative répond que ce texte de loi demandé n'est autre que la loi de 1851 qui, dans le tableau y annexé énumère les places et postes de guerre et par suite les classe; c'est-à-dire leur rend les servitudes applicables à partir de la promulgation : or Paris figure sur le tableau-annexe. Il est donc classé, et classé par une loi, peu importe que cette loi s'occupe en outre d'un certain nombre d'autres places ou postes. C'est en ce sens que n'a pas hésité à conclure le Conseil d'état (Voyez : décret du 24 juillet 1856, Trezel; 23 décembre 1858, Thiboust; 23 mai 1873, de Lamotte; 8 août 1873, Quidor et Quintaine, etc).

La loi du 27 mars 1874 relative aux nouveaux forts à construire autour de Paris n'a rien changé à cette situation. Ils sont régis par les mêmes règles que la place de Paris elle-même.

Il reste donc établi que les prescriptions de la loi de 1841 (art. 7) ont reçu pleine satisfaction : du reste, c'est ce que ce sont sans doute résignés à croire les propriétaires des terrains grevés de servitudes; car ils paraissent aujourd'hui avoir renoncé malgré l'intérêt du litige à remettre en discussion devant les tribunaux ce point désormais certain. En résumé, puisque de nos jours c'est une loi qui doit classer les places fortes, il n'y a plus entre la législation applicable à toutes nos villes fortifiées et la législation particulière à Paris et à ses forts, que deux différences à relever :

Paris et ses forts n'ont qu'une zone; les autres places en ont trois.

Pour Paris et ses forts la distance se mesure sur les capitales des bastions; pour les autres places, les distances se mesurent sur les capitales de l'enceinte et des dehors.

CHAPITRE VII

Des contraventions aux lois sur les servitudes défensives. Compétence du Conseil de préfecture.

Il eût été à peu près inutile d'édicter des règles minutieuses pour l'application des servitudes militaires si ces règles pouvaient être impunément violées ; aussi a-t-il fallu établir un ensemble de dispositions relatives à la constatation et à la répression des contraventions. C'est ce qu'a fait la loi de 1819, comblant ainsi une lacune de la loi de 1791. Cette dernière loi en effet, après avoir longuement délimité les zones de servitudes et indiqué le genre de travaux prohibés dans chacune d'elles, n'a pas songé dans un de ses articles à édicter la pénalité, conséquence nécessaire de chaque infraction. Seul l'article 42 § 2 nous dit : « Les contrevenants à cet article (art. 42 1^o) seront arrêtés et jugés conformément aux lois qui seront décrétées sur cet objet dans le Code des délits militaires. Or ceci ne se réfère qu'au cas où pour toute autre cause que l'arpentage de sa propriété, un particulier aurait exécuté à cinq cents toises d'une place et sans l'aveu de l'auto-

rité militaire, une opération de topographie. Le décret du 7 décembre 1811 voulant réparer cette omission grave, invitait, par son article 4, les généraux commandant les divisions militaires et les départements, et les directeurs des fortifications dans leurs tournées, à veiller par de fréquentes visites à l'exécution des lois et règlements sur les servitudes militaires, et ce même décret conférait à toute une série de fonctionnaires le droit de constater et de poursuivre les infractions.

Enfin l'ordonnance de 1821 et le décret de 1853 ont consacré chacun un titre à la répression des contraventions.

Nous diviserons cette matière en plusieurs paragraphes, en recherchant d'abord de quelle manière sont constatées les contraventions. Puis nous dirons par quelle autorité et en quelle forme elles sont réprimées ; nous indiquerons enfin les peines encourues.

Paragraphe 1^{er}. — Comment sont constatées les contraventions.

Le décret de 1811 (9 décembre) énumère dans son article 5 les fonctionnaires qui seront chargés de veiller à l'exécution du présent décret. Ce sont : les préfets, les sous-préfets et les maires, les procureurs généraux et impériaux, les commissaires de police, les officiers et sous-officiers de gendarmerie et tous autres officiers ou agents de la police civile et judi-

ciaire. Il n'y est pas question des gardes du génie dûment assermentés que nous trouvons au contraire seuls mentionnés dans l'article 34 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821, et dans l'article 40 du décret de 1853. D'où se pose la question de savoir si aujourd'hui, c'est-à-dire sous l'empire de ce décret de 1853, les gardes du génie sont seuls investis du droit de constater les contraventions, ou bien s'ils entreront en concurrence avec toute la série des fonctionnaires énumérés dans l'article 5 du décret de 1844. Certains auteurs parmi lesquels M. Delalleau (*Des servitudes militaires* page 487) pensent que l'attribution spéciale donnée aux gardes du génie par la loi de 1849 ne détruit pas les attributions données par des lois générales à d'autres fonctionnaires. Or l'article 8 du Code d'instruction criminelle confère à tous officiers de police judiciaire (préfets, maires, procureurs, officiers de gendarmerie, gardes champêtres) le droit et le devoir de rechercher et de constater les crimes, délits et contraventions. Ils peuvent donc exercer le même pouvoir en ce qui concerne les contraventions relatives aux lois sur les servitudes militaires, puisqu'aucun texte ne leur a retiré leurs fonctions à ce sujet. « C'est donc avec raison, ajoute M. Delalleau, que l'article 34 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821 dit que « les gardes du génie dûment assermentés agiront comme officiers de police judiciaire, ce qui ne suppose nullement qu'ils agiront exclusivement aux autres officiers de police judiciaire, mais les assimile seulement à ceux-ci. »

Nous croyons devoir conclure dans le même sens que l'auteur précité en écartant néanmoins le dernier argument qu'il invoque : car si nous comparons l'article 31 de l'ordonnance du 1^{er} août et l'article 40 du décret de 1853, nous voyons que ce dernier texte n'a pas reproduit les mots : « A cet effet, les gardes du génie dûment assermentés *agiront comme officiers de police judiciaire*, ce qui semblerait indiquer une tendance à faire des gardes du génie une classe particulière d'agents. Mais l'article 8 du Code d'instruction criminelle, avons-nous dit, a une portée très générale que nous ne pouvons restreindre. En fait, il faut le reconnaître, la nature spéciale des contraventions en notre matière fera que les gardiens du génie seuls auront à les constater, et que les procureurs, gardes champêtres ou autres agents peu compétents sur la législation des servitudes n'auront garde de s'en occuper.

L'article 9 du Code d'instruction criminelle range aussi les juges de paix dans la classe des officiers de police judiciaire ; nous leur reconnaitrons le droit de constater les contraventions aux règles sur les servitudes ; et avec les lois du 22 juin 1854 et du 21 mai 1856 nous étendrons le même pouvoir aux gardiens d'artillerie et de batterie.

Les servitudes militaires, avons-nous dit, sont la conséquence nécessaire du classement de la place ou du poste ; elles prennent naissance du jour de la publication du décret de classement au *Bulletin des lois* (*Journal officiel* aujourd'hui) et l'affichage dans

les communes, ainsi que toutes les formalités relatives à la confection des plans parcellaires et des états descriptifs n'influent en rien sur l'existence des servitudes. Cela est certain. La loi et la jurisprudence sont d'accord (voyez : décrets du 9 avril 1849, ville de Dax ; 24 juillet 1856, Trezel.) Si donc après le classement d'une place, un particulier élève une construction nouvelle ou répare une construction déjà existante en modifiant ses dimensions, il sera dressé procès-verbal contre lui. (Nous supposons toujours que ces procès-verbaux ont été dressés par les gardiens du génie, de batterie ou d'artillerie.)

Ces procès-verbaux feront foi jusqu'à inscription de faux. La loi de 1819 n'avait pas concédé cette force probante aux procès-verbaux des gardes du génie ; mais ils la tenaient de la loi du 29 mars 1806 qui porte dans son article 2 que « les gardes du génie sont assimilés aux gardes forestiers et champêtres, et aux autres agents conservateurs, et que leurs procès-verbaux font foi auprès de toutes les autorités *jusqu'à inscription de faux* : C'est ce que répéta l'ordonnance de 1821 et après elle le décret de 1853 (art. 40.)

Ces procès-verbaux font foi jusqu'à inscription de faux : c'est-à-dire que l'agent qui les a dressés n'a rien à prouver, et qu'il n'existera au profit de celui contre qui il a été verbalisé qu'un seul moyen de faire tomber le procès-verbal : c'est de s'engager dans la procédure longue et difficile du faux incident civil, et d'y triompher : ce qui sera fort rare.

Le dernier article du décret de 1853 nous rappelle que « toutes les dispositions antérieures contraires au présent décret, et notamment l'ordonnance de 1821 sur les servitudes défensives sont abrogées. A contrario, nous en concluons que doivent subsister toutes les dispositions antérieures dont il n'a pas été traité par le décret de 1853. Reportons-nous donc à cette ordonnance de 1821 pour en combiner les règles avec les innovations que le décret de 1853 y a introduites.

Les gardes du génie (1) doivent être assermentés. Ils prêteront serment comme les gardes champêtres et les gardes forestiers, c'est-à-dire devant le tribunal de première instance. Mais sont-ils tenus à un nouveau serment devant chaque tribunal dans le ressort duquel ils sont employés ? La difficulté naît de ce que les gardes du génie paraissent en bien des points assimilés par la loi (loi du 29 mars 1806) à des gardes forestiers. Or pour ceux-ci, la Cour de Cassation a décidé, notamment par un arrêt du 6 août 1812, qu'un procès-verbal n'a pu être valablement dressé par un garde forestier qui n'avait pas prêté serment devant le tribunal du lieu où le délit a été commis. La même théorie a été étendue aux gardes du génie par le Conseil d'Etat à la date du 2 septembre 1829, dans les termes suivants : « Considérant..... que le procès-verbal dont il s'agit est nul, faute d'avoir été dressé par

(1) Ce que nous disons des gardes du Génie sera également applicable aux gardes d'Artillerie et aux gardes de batterie.

un garde du génie assermenté près le tribunal du ressort. » C'était là une exigence bien rigoureuse de forcer ces gardes du génie à prêter un nouveau serment lors de chaque changement de résidence, aussi le Conseil d'Etat a-t-il abandonné cette opinion, pour se ranger à l'opinion contraire, notamment dans un décret rendu le 4 août 1862, dont nous reproduisons les termes : « Considérant que le sieur Dubois mentionne dans son procès-verbal qu'il a prêté serment en qualité de garde du génie devant le tribunal d'Alger..... *qu'aucune disposition de la loi n'oblige* les gardes du génie à prêter serment, lorsqu'ils sont appelés à un nouveau poste devant le tribunal du lieu où ils sont employés; que dès lors, c'est à tort que le Conseil de préfecture a déclaré nul le procès-verbal dressé par le sieur Dubois, faute par lui d'avoir prêté serment devant le tribunal de Lyon, etc. » La jurisprudence paraît désormais fixée en ce derniers sens.

En tête du procès-verbal, les gardes du génie mentionneront *exactement* la date de leur commission, ainsi que celle du jour et du lieu de l'enregistrement de cette commission et de leur prestation de serment. Cet enregistrement devra avoir lieu à chaque changement de résidence, tant au greffe du tribunal de l'arrondissement qu'à la mairie du lieu de l'exercice actuel de leurs fonctions. Les procès-verbaux sont conformes au modèle annexé à l'ordonnance de 1821 (art. 34 de cette ordonnance). Ainsi donc un garde du génie qui change de résidence n'a plus besoin de

prêter un nouveau serment, mais il devra à chaque changement faire enregistrer sa commission.

Un seul garde du génie peut dresser verbalement un procès-verbal, puisque l'article 2 de la loi du 29 mars 1806 assimile les gardes du génie aux gardes forestiers et champêtres qui jouissent de cette faculté.

Qu'arriverait-il si les formalités prescrites par l'article 31 de l'ordonnance de 1821 n'avaient pas été remplies? Y aurait-il nullité du procès-verbal? A vrai dire, la loi ne prononce pas la nullité : de là notre embarras; nous croyons toutefois en examinant de très près le texte de l'article 34 : « Les gardes du génie mentionneront *exactement*, etc., etc., » qu'il faut déclarer nul un procès-verbal qui n'aurait pas été précédé des formalités prescrites. L'intérêt des particuliers l'exige; et, d'autre part, l'intérêt de la défense nationale ne sera pas compromis, car il sera toujours facile de relever les traces de l'infraction : le fait incriminable (ce sera par exemple la construction d'une maison) est chose facile à constater, et l'agent du génie dressera un nouveau procès-verbal. Sans doute notre solution n'est peut-être pas très juridique, mais elle nous paraît juste et pratique. Avant de dresser les procès-verbaux de contraventions, les gardes du génie feront viser pour timbre le papier destiné à ces actes : après leur rédaction, ces actes seront enregistrés en débet dans les quatre jours de leur date.

Les procès-verbaux des gardes du génie doivent être écrits par eux. Il y aurait nullité s'ils l'avaient fait rédiger par un tiers, à moins que ce tiers ne fût

compris dans l'énumération des fonctionnaires désignés dans les articles 1^{er} de la loi des 19-27 décembre 1790 et 44 du Code d'instruction criminelle : ainsi l'ont décidé pour les gardes forestiers divers arrêts de la Cour de Cassation (1) et notamment un arrêt du 27 avril 1817 et un arrêt du 7 février 1821. En pratique, il arrive parfois que des directeurs de fortifications ont fait imprimer des procès-verbaux qui ne laissent plus aux gardes du génie que quelques blancs à remplir ; ceci est tout à fait contraire aux vœux de la loi, car il faut que le garde pèse lui-même chacune de ses expressions avant de leur donner l'authenticité par sa signature. S'il y a des ratures ou des surcharges, elles devront être approuvées. Il est évident que ces actes doivent être signés. Supposons maintenant un procès-verbal dressé et régulièrement dressé. Le premier et le seul acte du gardien sera alors l'affirmation de ce procès-verbal dans les vingt-quatre heures devant le juge de paix ou bien le maire du lieu où la contravention a été commise. Ici finit le rôle que l'agent doit jouer proprio motu. Il ne sera plus désormais qu'un instrument dans la main de ses chefs.

Le chef du génie de la place examine les faits. S'il juge qu'il y a lieu de poursuivre, il fait notifier sans délai au contrevenant par les gardes assermentés les procès-verbaux de contravention, avec sommation de

(1) Or, sur tous ces points nous avons assimilé les gardiens du génie aux gardes forestiers. (Loi de 1806.)

suspendre sur le champ les travaux entrepris, de démolir la partie exécutée et de rétablir les lieux dans l'état où ils étaient avant la contravention, ou en cas d'impossibilité, dans un état équivalent; le tout dans un délai déterminé d'après le temps que cette opération réclame. Pareilles notification et sommation doivent aussi être faites à l'architecte, à l'entrepreneur ou au maître ouvrier qui dirige les travaux.

Alors de deux choses : ou bien le contrevenant reconnaissant son erreur se soumet aux ordres qu'on lui donne, et tout est terminé ; ou bien se croyant dans son droit, il ne tient pas compte de la sommation qui lui est faite, et pour l'arrêter, il faut entamer une série de formalités. Le chef du génie transmet l'original de la notification et de la sommation au directeur des fortifications, qui vise cette pièce et l'adresse au préfet en demandant que le Conseil de préfecture prononce immédiatement la suspension des ouvrages commencés. Le Conseil de préfecture est convoqué d'urgence par le préfet, et il ordonne cette suspension par provision, nonobstant toute inscription de faux. Remarquons la célérité avec laquelle la loi ordonne d'agir dans l'intérêt de la défense nationale, sur le simple vu des pièces, sans examen du fond, malgré toute inscription de faux, le Conseil prononce la suspension des travaux. Il est présumé que l'autorité militaire a eu raison. L'arrêté du Conseil de préfecture sera communiqué dans l'ordre inverse de celui qu'avait pris le procès-verbal. Le préfet le transmet au directeur des fortifications dans les vingt-quatre heures de sa

date, puis cet arrêté est notifié au contrevenant par le garde du génie, et dès le lendemain de la notification, nonobstant toute réponse, les officiers et les gardes du génie en assurent l'exécution.

Tout cela n'est que provisoire. La partie poursuivie ne peut pas encore être punie, puisqu'il n'y a pas eu examen du point litigieux. L'administration militaire n'est parvenu qu'à un seul résultat : *arrêter les travaux*. Mais pour obtenir le rétablissement des lieux dans leur état primitif, il faut que l'autorité militaire provoque un arrêté définitif, et si elle néglige de le faire, le propriétaire intéressé doit pouvoir agir de son côté pour faire lever l'interdit qui pèse sur ses travaux. L'article 40 ne prévoit que la 1^{re} hypothèse : Le directeur des fortifications adresse au préfet un mémoire avec plan à l'appui ; ce mémoire est notifié à la partie intéressée avec citation devant le Conseil de préfecture et sommation de présenter ses moyens de défense dans le délai d'un mois. Sauf le cas d'inscription de faux, le Conseil de préfecture devra statuer dans le mois suivant. S'il y a eu inscription de faux, il faudra attendre le jugement définitif sur le faux, après lequel courra le délai d'un mois donné au Conseil de préfecture pour statuer.

Il se peut que le procès-verbal soit reconnu incomplet ou irrégulier ; ou bien que le Conseil de préfecture ne se trouve pas suffisamment renseigné par les pièces produites ; alors il ordonne qu'il sera fait par les officiers du génie et les ingénieurs des ponts et chaussées un procès-verbal de vérification ; et il pro-

nonce dans le mois qui suit la remise de ce rapport. L'arrêté est dans les huit jours de sa date adressé par le préfet au directeur des fortifications. S'il est fait droit à ses conclusions, celui-ci le fait notifier au contrevenant par un garde du génie avec sommation d'exécuter le jugement. Le Conseil de préfecture a eu le soin de fixer un délai pendant lequel les lieux doivent être remis dans leur état primitif ou en cas d'impossibilité dans un état équivalent déterminé par le Conseil. Si le jugement n'a pas été exécuté par le contrevenant à l'expiration du délai fixé, le directeur du génie fixe, de concert avec le commandant de la place, l'époque où le jugement sera exécuté ; et il requiert en outre, par écrit, le maire d'être présent à l'opération ; il a soin de faire notifier au contrevenant huit jours au moins à l'avance, le jour et l'heure de l'exécution du jugement, avec sommation d'y assister ; et ce jour-là, les travaux prescrits seront exécutés soit au moyen des ouvriers de l'entrepreneur des fortifications, soit à l'aide de travailleurs militaires ou civils, requis au besoin sur les lieux (Voir titre VII du décret de 1853). Puisque le contrevenant est en faute, toutes les dépenses faites pour constater, poursuivre et réprimer sa faute sont à sa charge. Ce sont les officiers du génie que la loi a chargés des soins de tenir la comptabilité de ces diverses dépenses dans les formes établies pour les travaux de fortification. Et si le contrevenant ne les acquitte pas immédiatement, le chef du génie en dresse le compte, y joint les feuilles de dépenses, et envoie le tout, certifié par lui et signé par

l'entrepreneur ou par le général, au directeur des fortifications qui le vise et le transmet au préfet du département. Celui-ci arrête le compte de la dépense, le déclare exécutoire et en fait poursuivre le recouvrement conformément aux dispositions de la loi du 19 mai 1802.

Nous avons dit que les procès-verbaux des gardes du génie étaient visés pour timbre et enregistrés en débet ; ces droits de timbre et d'enregistrement sont payés par le contrevenant après le jugement définitif de condamnation, et les agents de l'enregistrement poursuivent la rentrée de ces droits.

Au cas où l'arrêté du Conseil de préfecture ne ferait pas droit aux conclusions du directeur des fortifications, celui-ci en réfère immédiatement au Ministre, et nous croyons que c'est à partir de cette communication au Ministre que doit courir le délai de trois mois donné à toute partie pour pouvoir user de la voie de recours au Conseil d'Etat.

L'exécution de l'arrêté du Conseil de préfecture suppose une décision définitive, de telle sorte que si l'arrêté a été rendu par défaut, il sera susceptible d'opposition ; et cette opposition, si elle est régulière en la forme, aura un effet suspensif ; sauf ce cas que le contrevenant se il à la faculté de faire naître, le Conseil de préfecture ne peut pas ordonner l'ajournement de la démolition (voir décret du 1^{er} juin 1849, Mac-Auliffe). Le Conseil d'Etat, vu l'ordonnance du 1^{er} août 1821, articles 25 et 38...., considérant qu'il n'appartient pas au Conseil de préfecture d'ajourner

la démolition des travaux dont il s'agit... Le Conseil d'Etat aurait seul le droit de prononcer un sursis. On sait, en effet, que de droit commun, en matière administrative, l'appel n'est pas suspensif, car l'urgence est présumée. Le propriétaire condamné par le Conseil de préfecture à rétablir l'état de choses antérieures devra donc, en faisant appel de cette décision devant le Conseil d'Etat, demander à ce qu'il soit sursis à l'exécution du premier jugement. Le Conseil d'Etat statuera après avoir entendu les observations de la partie adverse, c'est-à-dire de l'autorité militaire.

Si c'est le propriétaire condamné qui veut user de la voie de recours devant le Conseil d'Etat, le délai de ce recours sera de trois mois à dater de la notification qui lui aura été faite de l'arrêté du Conseil de préfecture.

Nous avons énoncé une deuxième hypothèse : il se peut que l'autorité militaire néglige de provoquer un arrêté définitif : alors le propriétaire intéressé prend les devants et engage devant le Conseil de préfecture la procédure organisée par le décret du 12 juillet 1865.

Paragraphe II.

La nécessité imposée du rétablissement des lieux dans leur état primitif n'est pas une peine ; elle n'est que la réparation du préjudice causé. Aussi l'article 13 de la loi du 17 juillet 1819 porte qu'outre la démolition de l'œuvre nouvelle aux frais des contrevenants,

ils encourront, selon les cas, les peines applicables aux contraventions analogues en matière de grande voirie, disposition qui est reproduite textuellement dans l'article 38 de l'ordonnance de 1821 et l'article 48 du décret de 1853.

Quelles sont ces peines ? Remontons, avec le décret de 1853 (art. 48) qui nous y renvoie, à l'arrêt du Conseil du 27 février 1765. Cet arrêt porte que les peines seront « à l'égard des propriétaires, la démolition desdits ouvrages, confiscation des matériaux et 300 livres d'amende, et contre les maçons, charpentiers et ouvriers, pareille amende, et même plus grande peine en cas de récidive. »

La confiscation des matériaux étant un des cas de confiscation spéciale subsiste encore dans nos Codes. En fait, elle est rarement prononcée. Quant à l'amende fixée à 300 livres par l'arrêt du Conseil de 1765, elle est encore quelquefois prononcée en matière de grande voirie (arrêt du 16 août 1841), et si le Conseil de préfecture voulait prononcer une amende, il était alors obligé de prononcer l'amende de 300 livres, car la réduction de cette peine pécuniaire à une peine moindre rentrait dans les attributions du pouvoir qui avait le droit de grâce. Pendant longtemps (Royauté et Empire) c'était donc le Conseil d'État seul, à l'exclusion du Conseil de préfecture, qui pouvait prononcer des amendes moindres de 300 livres. Ainsi le proclamait un arrêt du Conseil d'État du 5 février 1841 intervenu après un arrêté du Conseil de préfecture de l'Aisne.

« En ce qui touche l'amende, considérant que l'arrêt du conseil du 27 février 1765 prononce une amende *fixe* de 300 francs contre les contrevenants, qu'il n'appartient qu'à nous, en notre conseil d'Etat, de modérer les amendes encourues ; que dès lors le Conseil de préfecture de l'Aisne, en ne condamnant le sieur Roubo qu'à une amende de 100 francs a excédé ses pouvoirs. — Considérant néanmoins qu'il y a lieu dans l'espèce de réduire ladite amende ...

Article 1. La requête du sieur Roubo est rejetée.

Article 2. L'arrêté du Conseil de préfecture est reformé dans ses dispositions qui a condamné le sieur Roubo à une amende de 100 francs. Article 3. L'amende encourue par le sieur Roubo est réduite à la somme de 100 francs.

Aussi en fait voyons nous le Conseil d'Etat prononcer des amendes très variables. 50 francs. Mai 1826, p. 217. 24 francs, mai 1825, p. 718 ; 10 francs et même 5 francs 1828, p. 840-1832, p. 474-478.

Mais aujourd'hui cette matière est régie par la loi du 30 mars 1842, relative à la police de la grande voirie. L'article premier de cette loi est ainsi conçu : A dater de la promulgation de la présente loi, les amendes fixes établies par les règlements de grande voirie antérieurs à la loi des 19-22 juillet 1791 pourront être modérées, eu égard au degré d'importance ou aux circonstances atténuantes des délits jusqu'au vingtième desdites amendes, sans toutefois que ce minimum puisse descendre au-dessous de 16 francs.

C'est bien notre hypothèse : il s'agit en effet d'un décret de 1765. Dans les limites entre 16 et 300 francs toute latitude est donc rendue au Conseil de préfecture.

APPENDICE

L'amende est une peine, c'est-à-dire qu'elle est personnelle et ne peut atteindre que l'auteur de la contravention. Au contraire, la mise en l'état ancien des lieux transformés est valablement poursuivie contre tout acquéreur, soit qu'il ait connu ce que la situation de son vendeur avait d'irrégulier, soit qu'il l'ait ignoré. Cependant l'acheteur qui a ignoré l'état des choses véritables devra pouvoir se retourner en dommages-intérêts contre son vendeur.

Y a-t-il pour l'amende un délai de prescription ? Les lois de 1791 et de 1819, comme l'ordonnance de 1821 étaient muettes sur cette question, et force était alors de s'en rapporter aux principes généraux. L'infraction aux lois sur les servitudes militaires est qualifiée contravention. Or, l'article 640 du Code d'instruction criminelle nous dit que : l'action publique et l'action civile pour une contravention de police seront prescrites après une année révolue à compter du jour où elle a été commise. C'est du reste ce que n'a fait que répéter l'article 49 in fine du décret de

1853. Donc après une année écoulée, l'amende ne pourra plus être encourue. Ce délai peut paraître excessivement court ; mais hâtons-nous de dire que si l'amende est prescrite, il n'en sera pas de même de l'obligation de remettre les lieux dans leur état primitif : « L'action principale a l'effet de faire prononcer la démolition des travaux indûment entrepris, nous dit l'article 49, est imprescriptible dans l'intérêt toujours subsistant de la défense de l'État ».

Il eût été plus exact de qualifier « délits » les infractions aux lois sur les servitudes militaires ; si l'on considère le taux de l'amende. Pour une contravention, en effet, l'amende varie de 1 à 16 francs ; au-dessus de ce dernier chiffre, elle devient peine correctionnelle applicable aux délits ; or, l'amende en notre matière est fixée en principe au taux unique de 300 francs ; en tous cas, elle ne peut être inférieure à 16 francs.

CHAPITRE VIII

Des servitudes autour des magasins à poudre et dans les zones frontières.

I. — Avant la loi du 22 juin 1854, il était permis d'élever des constructions quelconques à côté des magasins à poudre de la guerre et la marine. Mais des accidents terribles s'étant produits, occasionnés tantôt par le voisinage d'une usine pourvue de foyer, tantôt par le dépôt de matières combustibles qui devenaient une cause de dangers perpétuels pour l'établissement militaire, la loi du 22 juin 1854 fut votée pour porter remède à cet état de choses et combler une lacune regrettable : aux termes de son article 1^{er}, il ne pourra plus à l'avenir être élevé à une distance moindre de 25 mètres des murs d'enceinte des magasins à poudre de la guerre et de la marine aucune construction de nature quelconque autre que des murs de clôture. Dans la même étendue sont prohibés l'établissement des conduits de becs de gaz, des clôtures en bois et de haies sèches,

les emmagasineurs et dépôts de bois, fourrages ou autres matières combustibles et les plantations des arbres de haute tige. Les bois et fourrages prenant feu facilement, pourraient propager l'incendie et les arbres de haute tige attireraient la foudre du ciel.

Quant aux usines et établissements pourvus de foyers avec ou sans cheminées d'appel, il est prudent de les éloigner davantage, les chances d'accidents étant plus grandes : aussi l'article 2 déclare que ces constructions sont prohibées jusqu'à une distance de 50 mètres des murs d'enceinte.

Dans les articles 3 et 4, nous trouvons une série de règles déjà étudiées et développées au sujet des servitudes autour des places fortes. Il nous suffira de les passer rapidement en revue. Ces constructions, clôtures en bois, dépôts de matières combustibles ou autres sont-elles antérieures à l'établissement du magasin à poudre ; elles pourront être supprimées, si la sécurité l'exige : mais les propriétaires seront indemnisés ; s'agira-t-il d'usines ou autres établissements analogues, nous appliquerons les règles du droit commun sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, c'est-à-dire la loi du 3 mai 1841. Dans les autres cas (dépôt de bois, plantations d'arbres, etc.), l'indemnité sera réglée conformément à la loi du 16 septembre 1807.

Si les constructions, clôtures, etc. étaient postérieures à la création des magasins à poudre, l'autorité militaire ordonnerait la suppression de ces construc-

tions ou clôtures et cela sans la moindre indemnité. Bien plus, une amende pourrait être exigée de la part du contrevenant : cette amende serait fixée conformément à la loi de 1819 et le décret de 1853 (300 francs).

Le Conseil de préfecture aurait donc une triple compétence : 1° pour statuer sur les indemnités au cas où elles seraient dues ; 2° pour fixer les limites des zones de servitudes en cas de contestations (25 mètres et 50 mètres) ; 3° pour réprimer les contraventions à la loi de 1854. Dans tous ces cas, on procédera d'après les règles indiquées ci-dessus au sujet des servitudes autour des places de guerre.

II. Servitudes sur les zones frontières.

L'intérêt de la défense nationale exige que les territoires qui sont exposés aux premières attaques de l'ennemi puissent être couverts par des travaux qu'une autorité compétente aura jugés nécessaires. Ces travaux de défense portent le nom de *travaux mixtes*, et la commission chargée de les exécuter se nomme : *commission mixte des travaux publics*. Cette commission spéciale fonctionne également pour les travaux à exécuter autour des places de guerre, et les explications qui vont suivre seront communes aux zones-frontières et aux abords des places de guerre. Avant d'étudier le fonctionnement de la commission mixte, donnons une énumération rapide

des nombreux textes de loi relatifs à notre sujet : une ordonnance du 31 décembre 1776 portait défense de faire aucune construction d'ouvrages dans les départements frontières, sans que les projets eussent été communiqués au ministère de la guerre. La loi du 19 janvier 1791 déterminâ la nature des travaux qui ne pouvaient être exécutés sans que les projets eussent été soumis à l'examen préalable d'une commission mixte des travaux publics dont l'organisation et les attributions furent fixées par un décret du 25 décembre 1812 et deux ordonnances, l'une du 18 septembre 1816, l'autre du 28 décembre 1828. Survint ensuite une ordonnance du 27 février 1815 et une décision royale du 25 janvier 1839.

On peut dire d'une manière générale que ces divers textes renfermaient des prohibitions trop rigoureuses ; ce qui avait pour résultat de nuire au développement de l'agriculture dans les zones frontières. Il importait aussi de rassembler en un seul tout ces diverses prescriptions parsemées dans de trop nombreux textes. C'est ce double but que se proposa la loi du 17 avril 1851 suivie du décret portant règlement d'administration publique du 16 août 1853.

Après deux modifications nouvelles opérées par deux règlements, l'un du 15 mars 1862, l'autre du 3 mars 1874, c'est actuellement le règlement du 8 septembre 1878 qui fixe les limites de la zone frontière.

Les limites de cette zone, nous dit l'article 1^{er} de

ce dernier règlement, sont fixées conformément à l'état descriptif n^o 1 et aux cartes n^{os} 1, 2, 3 et 4 annexés au présent décret. Nous n'entrerons pas ici dans les détails de ces états, détails qui sont purement techniques, nous nous contenterons de renvoyer au *Bulletin officiel* n^o 414.

Les travaux entrepris dans ces zones sont dits : *travaux mixtes*, parce qu'ils intéressent à la fois l'autorité administrative et l'autorité judiciaire et qu'ils ne peuvent être exécutés qu'après avoir été soumis à l'examen de la commission mixte des travaux publics. Cette commission nommée par le chef de l'État est composée de quatre conseillers d'État dont un président de la commission, de six membres militaires, inspecteurs généraux ou officiers généraux (un d'entre eux appartenant à la marine), deux inspecteurs généraux des ponts et chaussées, un inspecteur général membre du conseil des travaux maritimes et enfin un secrétaire archiviste; en tout quatorze membres. Ils ont tous voix délibérative et sont nommés sur la présentation des ministres de la guerre, de la marine, de la justice et des travaux publics. D'autres membres leur sont adjoints avec voix simplement consultative. L'article 3 du règlement de 1878 donne une longue énumération des travaux qui relèvent de la commission mixte, travaux concernant : les routes nationales et départementales, chemins de fer de toute nature; cours d'eaux navigables et flottables, ports et ponts; défrichements des forêts de l'État; dans les enceintes fortifiées les ali-

gnements et le tracé des rues qui bordent les établissements de la guerre ou de la marine, ou qui servent de communication entre les places publiques et les remparts, etc., etc.

Les chemins vicinaux, les chemins ruraux et les chemins forestiers dans l'étendue de la zone frontière échappent à la surveillance de la commission mixte. Mais il est permis au pouvoir exécutif par voie de règlements d'administration publique de déterminer que par exception dans certains terrains de la zone-frontière l'exonération précitée ne s'étendra pas à ces trois catégories de chemins. Ces terrains prennent le nom de *territoires ou polygones réservés*. Le défrichement des bois des particuliers pourra être aussi par règlement du pouvoir exécutif soumis à la servitude; mais seulement dans les territoires spéciaux délimités par les décrets des 31 juillet 1861 et 3 mars 1874.

Avant l'ouverture de chemins vicinaux ou forestiers qui se trouvant en dehors des polygones réservés ne seraient pas soumis à la surveillance de la commission mixte, il reste encore au ministre de la guerre, d'après l'article 5 du décret de 1862, le droit de se faire communiquer les plans de ces chemins qu'on va construire et d'indiquer les travaux de défense qu'il serait nécessaire d'y opérer. Si le chemin est déjà ouvert, le ministre de la guerre peut prendre sur les fonds alloués à son département l'argent nécessaire à l'exécution des travaux de défense qu'il a jugés utiles sur ce terrain.

Echappent encore à la surveillance de la commission mixte, aux termes de l'article 8 du décret du 16 août 1853 : 1° les travaux d'entretien ou de réparation, c'est-à-dire ceux qui ont pour objet de conserver un ouvrage ou de le remettre dans l'état où il était précédemment, sans modifier cet état ; 2° les voies de terre et d'eau spécialement exonérées (art. 8. Décret du 16 août 1853).

Comment s'instruisent les affaires du ressort de la commission mixte ?

Les affaires de la compétence de la commission mixte des travaux publics sont traitées et expédiées d'urgence à tous les degrés de la hiérarchie administrative. Elles comportent deux degrés d'instruction dans les localités à moins qu'elles ne fassent l'objet d'un projet de loi ou d'une adhésion directe (art. 11, Décret de 1853).

Ce décret de 1853 énumère longuement les personnes chargées d'instruire l'affaire au premier et au second degré : En résumant ces détails, nous dirons qu'au premier degré l'instruction sera faite exclusivement suivant la nature de l'affaire ; pour le ministre de la guerre : par le chef du génie (ou d'artillerie dans certains cas). Pour le ministre de l'agriculture : par les ingénieurs ordinaires des ponts et chaussées. Pour le ministre de la marine : par l'officier de la marine militaire chargé de diriger les mouvements des ports. Pour le ministre des finances : par les sous-inspecteurs et gardes généraux des forêts, etc., etc.

Cette instruction au premier degré d'une affaire mixte a lieu dès l'époque de la rédaction primitive des projets. Avec l'autorisation de leur supérieur hiérarchique, l'officier ou l'ingénieur que l'affaire concerne spécialement provoque des conférences où sont entendus les représentants des intéressés (agents-voyers, compagnies concessionnaires, maires et adjoints. On dresse un procès-verbal des délibérations, lequel ne doit présenter qu'un résumé des opinions diverses avec leurs motifs — le procès-verbal avec les pièces nécessaires à l'appui est transmis aux fonctionnaires chargés de l'instruction au second degré.

Aussitôt après la réception des pièces, l'instruction est poursuivie suivant le cas par les directeurs des fortifications ou d'artillerie de terre ; les ingénieurs en chef des ponts et chaussées, les majors généraux de la marine dans les ports militaires, les inspecteurs des forêts. Si l'un d'eux réclame exceptionnellement une conférence, elle a lieu sans retard : les dossiers sont ensuite transmis aux divers ministres que l'affaire concerne.

Si les chefs de service sont d'accord entre eux, c'est-à-dire si chaque directeur ou ingénieur en chef adhère immédiatement, au nom du service qu'il représente, à l'exécution des travaux mixtes proposés par une autre administration, l'affaire est terminée ; il n'est pas besoin de recourir à d'autres autorités supérieures.

Mais, en cas de désaccord, les dossiers doivent être

transmis aux ministres compétents qui les soumettent eux-mêmes à l'examen des Conseils spéciaux (Comité des fortifications, Comité d'artillerie, Conseil d'amirauté, etc.) Après l'avis donné par ces divers Conseils, l'affaire est enfin portée devant la commission mixte. Si les Conseils spéciaux déjà consultés se sont trouvés d'accord, la commission mixte n'a qu'à constater l'accord intervenu et à donner ses conclusions en ce sens. — N'y a-t-il pas eu accord, le président de la commission mixte (un conseiller d'État) nomme un rapporteur pour chacun des services intéressés et l'affaire est débattue contradictoirement. Une expédition du procès-verbal de la délibération est envoyée à chacun des ministres que l'affaire concerne avec le dossier y relatif. Si tous les ministres approuvent la délibération de la commission mixte, cette délibération est définitive; sinon, c'est un décret qui doit, en dernier ressort, trancher le débat (art. 11 à 18 du décret de 1853).

On voit quelle série de précautions a prises le législateur pour que tous les intérêts soient sauvegardés : il peut y avoir jusqu'à quatre examens successifs de la même affaire par des autorités de plus en plus compétentes et éclairées.

Le débat terminé, il s'agit de procéder à l'exécution des travaux. Ces travaux sont exécutés par les soins des services qui ont rédigé les projets de détail à moins qu'ils ne soient l'objet d'une concession. Si le travail a été exécuté par un service autre que celui qui normalement eût dû en être chargé, un procès-

verbal de remise devra être dressé de concert par les chefs de ces deux services, et la remise ne sera définitive qu'après que le procès-verbal aura été approuvé par le ministre compétent.

Imputation et paiement des dépenses.

La demande de crédits nécessaires à l'exécution des travaux doit être accompagnée d'une répartition entre chaque département ministériel des fonds afférents aux travaux qu'il doit spécialement faire exécuter. Il se peut toutefois qu'à raison de la connexité des travaux ou autres circonstances, le crédit n'ait été affecté qu'à un seul département : auquel cas la commission mixte devra régler le maximum du chiffre de la dépense à faire par les agents d'un autre ministère chargés d'exécuter une partie des travaux.

Répression des contraventions.

Il faut distinguer deux hypothèses :

La contravention a été commise par un particulier. Dans ce cas, l'infraction est constatée, poursuivie, instruite, jugée et réprimée dans les formes et délais que nous avons déjà indiqués ci-dessus au sujet des contraventions aux lois sur les servitudes militaires autour des places de guerre (art. 30 à 39 du décret du 16 août 1853. Voir chapitre VIII.)

Mais l'article 32 prévoit un deuxième cas... « Dans le cas, dit-il, où il s'agit de travaux exécutés pour le

compte de l'État ou des départements et où le fait constaté par le procès-verbal résulterait d'ordres donnés par un fonctionnaire ou un agent du Gouvernement, le procès-verbal est communiqué à ce fonctionnaire et transmis aux ministres compétents qui en font, d'urgence, le renvoi à la commission mixte, laquelle examine l'affaire, suivant les formes prescrites par le présent règlement. Jusqu'à la décision à intervenir, les travaux demeurent suspendus... »

Dans cette deuxième hypothèse, le contrevenant n'a pas agi proprio motu. C'est un particulier qui a obtempéré à un ordre d'un agent du Gouvernement ou bien un subalterne qui a obéi à son supérieur hiérarchique. Alors, le procès-verbal sera notifié non seulement à celui qui matériellement a commis la contravention, mais encore à celui qui a commandé. Ce procès-verbal, au lieu d'être transmis au directeur des fortifications et par la voie du préfet au Conseil de préfecture, est adressé au ministre compétent qui le renvoie à la commission mixte. Et celle-ci remplit alors l'office du Conseil de préfecture. Pourquoi ce changement ? C'est que l'affaire est plus grave, plus délicate. Un fonctionnaire a éludé la loi, sciemment ou par erreur. La Commission mixte, par sa composition, est plus à même d'apprécier les faits ; elle est plus compétente pour élucider la difficulté. Dans tous les cas, jusqu'à la décision à intervenir, les travaux seront suspendus ; c'est là le principe général.

CHAPITRE IX

Conclusions.

Faut-il à notre époque conserver notre législation sur les servitudes militaires ? Nous n'hésitons pas, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, à nous prononcer pour la négative. On se rappelle les deux arguments principaux, pour ne pas dire les seuls, qui sont mis en avant par les partisans de l'affirmative. Les servitudes militaires, dit-on, ont pour but : 1^o de laisser au tir de l'assiégé un champ découvert, et 2^o de ne pas permettre à l'assiégeant de s'avancer à couvert jusqu'au pied des retranchements. La première objection tombe d'elle-même si l'on songe à la portée actuelle de nos canons ; avec les nouveaux obus-torpilles, que l'on peut lancer à des distances de huit à dix kilomètres, ce n'est pas un rayon de 250 mètres, 487 mètres ou 574 mètres qu'il faudrait dégarnir d'obstacles, mais bien un cercle immense ayant la place pour centre et un diamètre de quatre à cinq lieues ; d'autant plus que c'est à ces grandes distances que les obstacles sont particulièrement gênants

pour le tir de l'artillerie des assiégés. Ce système serait très logique, mais irréalisable.

Quant au deuxième argument, il ne nous paraît pas plus solide. Les sièges actuels n'ont rien de commun avec ceux qui les ont précédés. Une surprise habilement préparée, un assaut impétueux n'enlèvent plus nos places de guerre : pour les prendre, il ne s'agit pas de s'avancer jusqu'aux fossés. On sait à l'avance (1) combien il faut de jours pour entrer dans une place forte ; alors on attend à l'écart que la famine ou les obus aient fait leur œuvre, et si l'assiégeant s'approche à la distance de cinq cents mètres, c'est que la place est bien près de se rendre ; peu importe, dès lors, qu'une maison ou un fossé abrite quelques escouades. Par contre, l'existence d'obstacles qui ne peuvent pas nuire à l'assiégé lui seront d'un très grand secours. C'est à lui que ces mêmes maisons, talus ou fossés vont servir d'abris contre le feu de l'ennemi ; c'est là, dans ces replis de terrain ou derrière ces constructions en pierre, que se dissimuleront les défenseurs, qui, mieux que l'ennemi, doivent en connaître tous les détours ; de sorte qu'il faudra faire un double siège, celui des abords de la place et celui de la place elle-même. Sans doute, peut-on nous objecter, ce système nécessitera un plus grand nombre de défenseurs. Mais, en retour, ces obstacles, comme autant de rideaux devant les yeux de l'ennemi, peuvent ser-

(1) C'est du moins ce que professe le grand État major allemand au sujet de chacune de nos places de guerre.

vir à masquer des mouvements de troupes, à faciliter peut-être les communications avec l'extérieur; du reste, n'est-il pas facile, si la nécessité vient à s'en faire sentir, de combler un fossé, d'abattre un talus à bref délai; et une cartouche de dynamite ne fait-elle pas disparaître une maison? Les obstacles disséminés aux abords de la place protégeront encore un mouvement de retraite des troupes assiégées, soit qu'après une sortie repoussée elles soient réduites à regagner l'enceinte, soit qu'elles veuillent abandonner une position qui n'est plus tenable.

Les servitudes militaires, avons-nous dit, ne sont applicables qu'aux ouvrages de fortification permanente, et n'ont rien à faire avec les ouvrages de fortification passagère, dite fortification de campagne. Ces ouvrages improvisés peuvent être établis sur un point quelconque; et ils ont rendu les plus grands services aux troupes qui s'en sont couvertes, tellement qu'il est beaucoup d'officiers à cette heure qui proclament la supériorité de la fortification de campagne sur la fortification permanente. A l'appui de leur opinion ils peuvent citer le siège de Sébastopol, dont les fameuses redoutes furent construites sous le feu de l'artillerie anglo-française, et arrêterent les assiégeants pendant douze mois; ils peuvent rappeler pendant le siège de Paris les travaux du Bourget, qui ne furent enlevés qu'après des efforts inouïs, et ceux du Camp de Bondy qui résistèrent; tandis qu'avec une précision mathématique on connaît à l'avance la force de résistance d'un ouvrage de forti-

fication permanente. Quoi qu'il en soit de cette controverse, dans les détails de laquelle nous n'avons pas à pénétrer, il n'en reste pas moins établi que les servitudes militaires sont aujourd'hui aussi inutiles à l'un qu'à l'autre de ces deux modes de fortification. Nous avons vu de quelles charges elles peuvent grever les propriétés avoisinant les places fortes. Si les prescriptions de nos lois étaient rigoureusement appliquées, il n'y aurait pas un propriétaire qui ne fût en perpétuelle contravention. Et puis, quelle bizarrerie d'une législation qui interdit dans la troisième zone les chemins, levées de terres ou chaussées, sans que leur alignement ou leur position n'aient été concertés avec les officiers du génie, et qui permet la construction de maisons quelconques, en quelque point qu'elles soient élevées sur cette troisième zone. Comme si, dans l'opinion que nous combattons, il ne devait pas être plus dangereux, ainsi que le faisait remarquer Napoléon I^{er} (voir page 31), de tolérer en cet endroit un faubourg qu'un amas de terres. Que l'on songe en outre à toutes les difficultés que soulève la pratique de cette législation à la série de commissions qu'elle met en jeu, au nombre de fonctionnaires qui seraient plus utilement employés à d'autres travaux, à tous les ennuis enfin qu'elle peut causer aux propriétaires suburbains, et l'on reconnaîtra qu'une modification s'impose à bref délai ; c'est du reste la tendance actuelle. En 1882, un projet de loi ayant pour but le déclassement de la ville de Paris a été déposé sur le bureau de la Chambre. Plus récem-

ment, le Parlement vient de voter, le 30 mai 1889, une loi portant déclassement d'ouvrages de défense, tant en France qu'en Algérie. En vertu de cette loi, trois cent dix-sept places sont immédiatement déclassées en France, et vingt-une en Algérie. Parmi elles : la citadelle d'Amiens, le mont Saint-Michel, le château de Guise, etc. Pour un certain nombre d'autres, telles qu'Arras, Saint-Omer, Valenciennes, Cambrai, Givet, Rocroi, etc., le déclassement va être opéré aussitôt après le vote des crédits nécessaires pour le démantèlement de ces places. De là à l'abolition totale de nos lois sur les servitudes militaires, il n'y a qu'un pas.

POSITIONS

DROIT ROMAIN

POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE

I. — Les vétérans n'étaient pas obligés de cultiver les terres qu'on leur avait concédées pour la défense des frontières.

II. — Le mot *veteranus* désigne un ancien soldat.

III. — Les *Locati* et les *Gentiles* ne doivent pas être confondus.

IV. — Les *veterani* étaient d'origine romaine ou d'origine barbare.

POSITIONS PRISES HORS DE LA THÈSE

I. — Il n'y avait pas en droit romain de novation par changement d'objet.

II. — Lorsque l'obligation du fidéjusseur dépasse la mesure de l'obligation principale, elle est nulle et non pas seulement réductible.

III. — La seule volonté des parties ne suffit pas pour qu'il y ait mariage entre elles.

IV. — La femme ne peut renoncer au S. C. Velléien.

DROIT FRANÇAIS

POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE

I. — Il n'y a pas lieu à indemnité au cas d'établissement des servitudes militaires.

II. Dans les cas où par exception une indemnité peut être due, c'est au Conseil d'Etat qu'il appartient de la fixer.

III. — Depuis la loi du 30 mars 1842 relative à la police de la grande voirie, le Conseil de préfecture peut, comme le Conseil d'Etat, prononcer la réduction des amendes édictées par le décret de 1765.

IV. — Les servitudes militaires ne doivent pas être maintenues.

POSITIONS PRISES EN DEHORS DE LA THÈSE

I. — L'étranger jouit en France de tous les droits privés qui ne lui sont pas refusés expressément.

II. — L'action Paulienne, en droit français, s'applique même aux actes par lesquels un débiteur a simplement négligé d'augmenter son patrimoine.

III. — Le Code civil n'a pas admis les donations à cause de mort.

IV. — A défaut de stipulation dans le bail, le droit de chasse appartient exclusivement au propriétaire.

DROIT CONSTITUTIONNEL

I. — L'autorisation préalable de la Chambre est indis-

pensable pour intenter une poursuite criminelle contre un député élu, mais dont les pouvoirs ne sont pas encore validés.

DROIT CRIMINEL

I. — L'homicide commis avec le consentement de la victime est un meurtre.

PROCÉDURE CIVILE

I. — Il n'est pas nécessaire d'avoir une possession annale pour agir en réintégrande.

II. — L'exception de caution doit être proposée avant tout autre.

Vu : le Président de la Thèse :

Henry MICHEL.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

DROIT ROMAIN

	Pages.
INTRODUCTION.....	5
CHAP. I ^{er} . — Des vétérans. — Origine des concessions de terres.....	10
CHAP. II. — Des concessions de terres en général.....	17
CHAP. III. — Des concessions de terres au double point de vue chronologique et géographique.....	24
CHAP. IV. — Droits et obligations des vétérans qui avaient reçu des concessions de terres.....	47
CHAP. V. — Des concessions de terres après la chute de l'Empire Romain.....	56
CONCLUSION	63

DROIT FRANÇAIS

PRÉFACE.....	1
INTRODUCTION. — Généralités sur les servitudes mili- taires. — Leur division en trois classes.....	5
CHAP. I ^{er} . — Historique des servitudes militaires.....	11
CHAP. II. — Des places fortes. — Du droit de classe- ment. — Des postes militaires. — § 1 ^{er} . De l'utilité des places fortes.....	26
§ 2. De la désignation des places fortes.....	31
§ 3. Des diverses catégories de places fortes	36
CHAP. III. — Des différentes zones et des servitudes afférentes à chaque zone — § 1 ^{er}	42
§ 2. Réduction des zones de servitudes.....	55

	Pages.
CHAP. IV. — Du bornage des zones de servitude. — Plan délimitatif. — Des réclamations contre ce plan. — Du terrain militaire.	70
CHAP. V. — Des réclamations d'indemnités par suite de l'établissement des servitudes défensives.	90
APPENDICE.	120
CHAP. VI. — Des exceptions aux prohibitions ci dessus. — Conditions des autorisations exceptionnelles.	126
PREMIÈRE PARTIE. — Section première.	126
Des exceptions dans la première zone. — § 1 ^{er} . Des constructions.	126
§ II. — Des polygones exceptionnels.	132
SECTION II. — Deuxième zone.	135
DEUXIÈME PARTIE. — Comment est accordée l'autorisation.	138
APPENDICE au Chapitre VI. — De la situation particulière de la ville de Paris.	142
CHAP. VII. — Des contraventions aux lois sur les servi- tudes défensives. Compétence du Conseil de Préfecture.	146
§ 1 ^{er} . — Comment sont constatées les contraven- tions	147
§ 2.	159
APPENDICE	162
CHAP. VIII. — Des servitudes autour des magasins à poudre et dans les zones frontières.	164
CHAP. IX. — Conclusions.	175
POSITIONS.	180

IMPRIMERIE DES ÉCOLES
HENRI JOUVE, 23, Rue Racine, PARIS.
